الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
المركز الجامعي بالوادي
معهد العلوم القانونية و الإدارية

أعمال الملتقى الوطني الخامس حول

قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية

يومي 25 - 26 ماي 2011 بالقطب الجامعي الجديد حي الشط - الوادي

مطبعة سخري
Imprimerie SAKHRI

2011

أعمال الملتقى الوطني الخامس

قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية

المنظم يومي: 25 ـ 26 ماي 2011 بمعهد العلوم القانونية والإدارية
المركز الجامعي بالوادي ـ الجزائر

الرئيس الشرفي:
أ د. الطاهر سعد الله

رئيس الملتقى:
أ. محمد الصالح خراز

رئيس اللجنة العلمية:
أ. د. أبو بكر لشهب

رئيس اللجنة التنظيمية:
د. إبراهيم رحماني

المركز الجامعي بالوادي ـ معهد العلوم القانونية والإدارية
حي النور ـ ص . ب: 789 ولاية الوادي 39000 الجزائر .
هاتف / فاكس: 15 72 21 032 أو: 03 71 21 032
Email : facdroit39@gmail.com
www. facdroit39.com

قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية

أعمال الملتقى الوطني الخامس

كلية الحقوق والعلوم السياسية– جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، الجزائر

الجزء الأول

طبعة 2021

imp mansour

مطبعة منصور

شارع القدس – الأعشاش الوادي

تلفاكس: 00 84 14 032

البريد الإلكتروني: imp_mansour@yahoo.fr

- **عنوان الكتاب: قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية**
- **النوع: مجموعة أبحاث**
- **المؤلف: مجموعة مؤلفين**
- **ردمك (ISBN): 978-9931-9796-1-6**
- **الإيداع القانوني: أكتوبر 2021**
- **الطباعة: مطبعة منصور الوادي**

جميع الحقوق محفوظة

1443 هـ/ 2021 م

بطاقة تقديم للملتقى

● أهداف الملتقى

- خلق وبعث حركية في فقه قضاء الاستعجال الإداري.
- العمل على إرساء اجتهاد قضائي يواكب المفاهيم والضوابط التشريعية الجديدة بما يحقق التوازن بين سلطات وامتيازات الإدارة العامة من جهة وحقوق وحريات ومراكز الأفراد من جهة أخرى.
- تحيين وتجديد معلومات الأستاذ الباحث والطالب الجامعي في مجال نظرية قضاء الاستعجال الإداري.

● الأهمية العلمية والعملية للملتقى

إن دراسة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية وضرورة تعميق البحث فيه يعد من المسائل التي حتمها التطور التشريعي الذي طال إجراءات الدعوى الإدارية الاستعجالية وتدابير الاستعجال وسلطات قاضيها ، على نحو لم يكن مألوفاً قبل صدور القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، بل حتى التطور الذي حدث في فرنسا – البلد الأم للقضاء الإداري - إثر صدور القانون رقم 597/2000 المؤرخ في 2000/06/30 المتضمن تعديل قانون القضاء الإداري لم يكن كله تكريساً للاجتهاد القضائي بل أتى بأحكام ومفاهيم جديدة تؤصل لنظرية جديدة في قضاء الاستعجال الإداري كإعادة توزيع الاختصاص النوعي بين القضاء الإداري والقضاء العادي والتخلي عن ضوابط الاختصاص النوعي بين قاضي الاستعجال وقاضي الموضوع لفائدة مفهوم جديد تحت تسمية تأسيس الدعوى الاستعجالية .

فلئن كان القضاء الإداري الفرنسي قد تجاوز العشر سنوات من الممارسة على ضوء التطور التشريعي وبدأ يستقر على مفاهيم وضوابط معينة فإن الممارسة القضائية عندنا مازالت لم تتجاوز السنتين وهذا ما يدعو إلى تكثيف الدراسات النظرية وبعث الحركة الفقهية في هذا

الاتجاه ، والتي يتعين أن تقوم أساساً على تبادل الخبرات ونقل التجارب والمعلومات وتحيينها.

وفي هذا الإطار يندرج هذا الملتقى والذي ستسهم دراسة محاوره في تأصيل نظرية وقف تنفيذ القرارات الإدارية الجديدة.

- **محاور الملتقى**

1- المحور التمهيدي :

تطور قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

مبررات قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

2- الإطار العام لدعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية:

مفهوم الدعوى وتمييزها عن التدابير الأخرى.

3- الشروط العامة لتأسيس الدعوى.

4- أنواع الدعاوى الإدارية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية:

- دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية الاستعجالية.
- دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة حماية الحريات الأساسية.
- دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة التعدي.
- دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة الغصب L' émprise (الاستيلاء).
- دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة الغلق الإداري.
- دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية في المنازعات الجبائية.

برنامج الملتقى

● برنامج اليوم الأول

09 ـ 10.00 مراسيم الافتتاح.

10.00 ـ 13.00 الجلسة الأولى

الرئيس: د. بدر الدين شبل (المركز الجامعي بالوادي)

م	عنوان البحث	الباحث	الجامعة
1	تطور طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرار الإداري	أ. محمد الصالح خراز	الوادي
2	الإطار العام للدعوى الإدارية الاستعجالية ومجالات تطبيقها	د. لخضر زرارة	باتنة
3	خصوصية الحماية الاستعجالية للحرية الأساسية في مواجهة دعوى الغصب وقف التنفيذ	أ. ليلى آيت أوبلي	سوق اهراس

ـ المناقشة .

13.30 ـ 17.30 الغداء + استراحة.

17.30 ـ 19.30 جولة سياحية.

20.00 ـ 21.00 العشاء.

● برنامج اليوم الثاني:

08.30 ـ 10.30 الجلسة الأولى

الرئيس: د. علي قصير (جامعة باتنة)

م	عنوان البحث	الباحث	الجامعة
1	دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري	د. صالحي الواسعة	باتنة
2	وقف تنفيذ القرارات الإدارية	أ. إسماعيل طواهري	الوادي
3	وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة التعدي	د. فريدة مزياني	باتنة
4	النظام القانوني لدعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية حسب القانون 08/09	أ. عمر بوعلالة	الوادي

10.30 ـ 10.45 استراحة.

10.45 ـ 13.00 الجلسة الثانية

الرئيس: د. لخضر زرارة (جامعة باتنة)

م	عنوان البحث	الباحث	الجامعة
1	شروط وإجراءات رفع دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية	أ. رؤوف بوسعدية أ. منى غبولي	المسيلة سطيف
2	الأحكام الإجرائية الخاصة بالدعوى الجبائية	د. وفاء شيعاوي	الجزائر
3	دعوى الغلق الإداري	أ. محمد حمداوي	تيسمسيلت
4	الضوابط القانونية لدعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية	أ. حسن بوخزنة	الوادي
5	شروط دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية	أ. محمد نعرورة أ. بدر شنوف	الوادي

ـ المناقشة.

13.00 ـ 13.30 الجلسة الختامية

الرئيس: أ. محمد الصالح خراز ـ مدير المعهد.

كلمة ختامية وتلاوة التوصيات.

14.00 الغداء.

كلمة الرئيس الشرفي للملتقى

الأستاذ الدكتور: الطاهر سعد الله
مدير المركز الجامعي بالوادي

بسم الله الرحمن الرحيم

السادة الكرام:

ـ والي ولاية الوادي

ـ رئيس المجلس الشعبي الولائي

ـ السادة الإطارات الإدارية المحلية

ـ السادة إطارات المركز الجامعي

ـ السادة الأساتذة الكرام

ـ أعزائي الطلبة

ـ السادة مسؤولي وسائل الإعلام

أرحب بكم جميعا وأشكركم على تلبيتكم الدعوة لمشاركتنا حفل افتتاح الملتقى الوطني الخامس حول قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية، المنظم من طرف معهد العلوم القانونية والإدارية بمركزنا.

وإذ أعتبر أن مثل هذه الملتقيات العلمية ستساهم لا محالة في تنمية معارف الأستاذ الباحث والطالب الجامعي، وتزيد في

تبادل الخبرات بين مختلف المؤسسات الجامعية والمختصين في الميدان، فهي أيضا تساهم في تنمية التراكم المعرفي الوطني، الذي ستعم فوائده كافة المشتغلين في الحقل الذي يتناوله الملتقى.

وقد تعود مركزنا أن ينظم سنويا العديد من الملتقيات الوطنية والدولية، وينتقي لها خيرة الباحثين في الاختصاص، ويدعو القطاعات التي يهمها أو يعنيها موضوعها للمشاركة فيها بغية تعميم الفائدة على الجميع من خلال المزاوجة بين الدراسات النظرية الأكاديمية والواقع العملي الميداني، وهو ما يجسد تفتح الجامعة على محيطها.

أشكركم مرة ثانية على حضوركم، وأتمنى لملتقانا التوفيق والنجاح في تحقيق أهدافه.

كلمة رئيس الملتقى

الأستاذ: محمد الصالح خراز
مدير معهد العلوم القانونية والإدارية
المركز الجامعي بالوادي

بسم الله الرحمن الرحيم

أرحب في البداية بالسادة الحضور، من إطارات وضيوف وصحافيين وأساتذة وطلبة. ولا يسعني إلا أن أحييهم باسمي الخاص، وباسم كل إطارات وأساتذة وعمال وطلبة معهد العلوم القانونية والإدارية، شاكرا لهم الحضور والدعم المادي والمعنوي رغم انشغالاتهم. كما أتوجه بالتحية الحارة للسادة الأساتذة الذين قدموا لنا من جامعات أخرى، وأشجع فيهم الروح العلمية العالية التي جعلتهم يتحملون السفر ومشاقه من أجل تنمية البحث العلمي ونشر المعرفة.

عطفا عما تفضل به السيد مدير المركز الجامعي في كلمته المختصرة والمركزة عن الأهداف التي نتوخاها من تنظيم الملتقيات العلمية، أضيف أن ملتقانا هذا يتناول مسألة في غاية من الأهمية والدقة والحساسية في ضبط علاقة الإدارة العامة بالمواطن من خلال الرقابة القضائية العاجلة على نفاذ قراراتها المطعون فيها، وهي مسألة بقدر ما تهم الأساتذة الباحثين في القانون وطلبتهم، فهي أيضا تهم رجال القضاء ورجال الإدارة.

ويندرج هذا الملتقى الذي يأتي بعد سنتين من دخول قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيز التطبيق في سياق دراسة الأحكام القانونية الجديدة المنظمة لقضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية وتقييم التطبيقات القضائية والصعوبات التي قد تنشأ عن ذلك، لاسيما وأن المشرع قد نوع في الدعاوى الرامية لوقف نفاذ القرارات الإدارية سواء عن طريق الدعوى الاستعجالية أو الدعوى التحفظية، كما فصل في مواطن متعددة أسباب هذه الدعاوى ومواضيعها وشروطها وهو ما يؤصل بحق لنظرية قانونية قائمة بذاتها في مجال قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

إن تركيز البحث في هذا الغرض بالذات، وتخصيصه بملتقى وطني حظي بموافقة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ونال دعمها المادي والمعنوي، إنما يترجم إرادة السلطة السياسية وإرادتنا كباحثين في مجال الدراسات القانونية، في السعي لترسيخ مفهوم دولة القانون و سيادة مبدأ الشرعية، إذ أن نبل رسالة الإدارة العامة في تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على النظام العام، لا يعفيها من ضرورة التقيد بالأحكام القانونية الإجرائية منها والموضوعية وخضوعها للرقابة القضائية الموضوعية والاستعجالية والتحفظية.

ولئن كان القانون قد أقر للإدارة العامة امتيازات وسلطات من أجل تحقيق أهدافها، وجعلها في علاقتها بالأفراد في مركز

أسمى، وأفترض لقراراتها قرينة الصحة والسلامة، وجعلها نافذة بذاتها، بل حتى أن الطعن في مشروعيتها لا يوقف أثرها، فإنه بمقتضى دعوى وقف أو تعليق تنفيذ القرارات الإدارية قد أوجد سبيلا للتوازن بين سلطة الإدارة وحقوق وحريات الأفراد، إذ يمكن للقضاء الإداري أن يوقف نفاذ القرارات متى تأكد من أن الاستمرار في تنفيذها قد يحدث أضرارا لا يمكن تداركها أو شكل تعديا أو قامت شكوك جدية حول مشروعية القرار المطعون فيه والمطلوب إيقاف نفاذه.

فقضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية كآلية للتوازن بين السلطة والحرية، والضوابط الشكلية والموضوعية التي تحكمه ستشكل في مجملها أهم المحاور التي سيعكف ملتقانا هذا على دراستها وتأصيلها.

أتمنى لضيوفنا إقامة طيبة بيننا، ولملتقانا النجاح وبلوغ أهدافه، راجيا أن يكون فاتحة لبحث هذا الموضوع ونبراسا لمن يواصلون مسيرة التنقيب في متاهاته وخصوصياته. والله ولي التوفيق.

تطور طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية

أ/ محمد الصالح خراز
مدير معهد العلوم القانونية والإدارية
المركز الجامعي بالوادي

مقدمة

إن دراسة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية تندرج – كأصل عام – ضمن دراسة قضاء الاستعجال الإداري، ولو أن ذلك محل نظر – كما سنرى – يمكن الوقوف على تفاصيله عند دراسة أنواع الدعاوى التي تتناول وضع حد لنفاذ القرارات الإدارية والجهات التي صدرت عنها لاستخلاص الطبيعة القانونية لكل نوع منها.

و لقد ظهر وتطور قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في فرنسا – باعتبارها البلد الأم للقضاء الإداري – ومر بعدة مراحل تضافر فيها الاجتهاد القضائي والنصوص القانونية المتلاحقة على إخراجه في شكله الحالي. ونفس الشيء في الجزائر تطور هذا القضاء بعد الاستقلال من خلال نصين قانونيين هامين وهما قانون الإجراءات المدنية الملغى وقانون الإجراءات المدنية والإدارية الساري المفعول. وهو ما سنحاول الإلمام به إجمالا فيما يلي:

ظهور وتطور قضاء الاستعجال الإداري :

لقد ظهر قضاء الاستعجال كنظام قضائي في فرنسا، بصدور المرسوم الملكي المؤرخ في:1685/02/22، نتيجة لاجتهاد الضباط المدنيين بمؤسسة القضاء الملكي باشاتلي بباريس[1]، منظما لأصول المحاكمة بدائرة قضاء باريس[2]، كان ذلك طبعا في إطار القضاء العادي، لأن القضاء الإداري ما زال لم ير النور بعد.

أما قضاء الاستعجال الإداري، فإن البذرة الأولى لميلاده، كانت في مرحلة القضاء المقيد، عندما كانت قرارات مجلس الدولة خاضعة للتصديق[3]، وأول ما أسند إليه من مهام خارج القضاء في الموضوع، أو ما يشبه قضاء الاستعجال، مهمة تعليق أو إرجاء تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء، وتتولى ذلك الجمعية العمومية للقسم القضائي، بناء على التقرير المرفوع إليها من لجنة المنازعات بمجلس الدولة [4].

ولم تمنح هذه المهمة لمجالس الأقاليم، وإنما كان لرئيسها فقط عند طلب إثبات الحالة، أن يعين خبيرا لإثبات وقائع قد تكون سندا لدعوى محتملة أمام المجلس، بناء على طلب الأطراف[5]، وذلك لا يتعدى أن يكون إلا تدبيرا استعجاليا فقط.

وظل قضاء الاستعجال الإداري على هذه الحال زهيدا، إلى غاية سنة 1945، عندما أسند لرئيس القسم القضائي بمجلس الدولة - دون رؤساء مجالس المقاطعات - سلطة الأمر في حالة الاستعجال بالإجراءات المناسبة لحل النزاع دون المساس

بأصل الحق [6].

وفي سنة 1953 عندما حلت المحاكم الإدارية محل مجالس المقاطعات، وأصبحت ذات ولاية قضائية في فض المنازعات الإدارية، بعد أن كانت هذه الصفة مقصورة على مجلس الدولة، أعطيت لهذه المحاكم بتشكيلتها الجماعية سلطة الأمر بتعليق تنفيذ القرارات الإدارية باستثناء تلك التي تتعلق بالنظام العام والأمن العام والسكينة العامة[7]، ثم أعطيت هذه السلطة لرئيس المحكمة الإدارية أو للقاضي الذي ينتدبه، أن يتخذ في جميع حالات الاستعجال، ما عدا المنازعات المتعلقة بالنظام العام والأمن العام، كل التدابير اللازمة، دون المساس بالموضوع [8].

وإن كان المشرع الفرنسي قد أسقط السكينة العامة بهذا التعديل، إلا أنه ما زال يفرق بين النظام العام والأمن العام، حتى تدارك هذا الخطأ سنة 1969 وعدل هذه المادة مكتفيا بالنظام العام، باعتبار أن ما تبقى يعد من عناصره [9].

وبموجب المادة 102 من قانون المحاكم الإدارية، أعطيت لرئيس المحكمة الإدارية أو للقاضي الذي ينتدبه، سلطة الأمر بكافة التدابير اللازمة دون المساس بالموضوع ودون التعرض لتنفيذ أي قرار إداري[10]. مما يفيد أن الأمر بتعليق تنفيذ القرارات الإدارية بقي من اختصاص التشكيلة الجماعية .

ثم تطور قضاء تعليق تنفيذ القرارات الإدارية، فتم التخفيف من ضابط عدم المساس بأوجه النزاع المتعلقة بالنظام العام،

ليستغنى عنه فيما يتعلق بالقرارات الإدارية المتعلقة بدخول وإقامة الأجانب بفرنسا[11]، وظل شرطا في غيره من القرارات، حتى ألغي شرط النظام العام كلية سنة 1983[12]. وأصبحت صلاحية الأمر بإرجاء تنفيذ القرار الإداري، تعود لرئيس المحكمة الإدارية، الذي يتعين عليه الفصل في الطلب خلال 48 ساعة إذا ما كان القرار المطلوب إرجاء تنفيذه يمس الحريات الفردية أو العامة [13] .

والملاحظ أن إرجاء تنفيذ القرارات الإدارية، بعد أن كان استثناء، زحف ليحتل مرتبة هامة ضمن قضاء الاستعجال الإداري الفرنسي، وقد تكرس ذلك وتأكد بالقانون الجديد المتعلق بقضاء الاستعجال أمام هيئات القضاء الإداري [14]، إذ تم اعتماد شرطي الاستعجال وعدم المساس بأصل الحق كشرطين لتأسيس الدعوى بعد أن كانا ضابطي الاختصاص [15]، وتحدد قاضي الاستعجال بقاض فرد، هو رئيس المحكمة الإدارية أو رئيس محكمة الاستئناف الإدارية، أو من يعينون لخلافتهم في حالة الغياب أو المانع من قضاة لهم أقدمية سنتين في رتبة مستشار أول على الأقل. أما بالنسبة للمنازعات التي هي من اختصاص مجلس الدولة فإن قاضي الاستعجال هو رئيس قسم المنازعات أو من يعينه لهذا الغرض من مستشاري الدولة [16].

أما شرط عدم اعتراض تنفيذ القرارات الإدارية، فلم يعد شرطا موضوعيا أو ضابط اختصاص في الدعوى الاستعجالية،

وبقي محتفظا به في تدابير الاستعجال فقط[17].

وتجدر الإشارة إلى أن مصطلح (إرجاء أو تعليق تنفيذ القرارات الإدارية) قد استبدل بمصطلح (وقف تنفيذ القرارات الإدارية)، وأصبحت الكثير من الأوامر الاستعجالية غير قابلة للطعن فيها بالاستئناف، لاسيما وقف تنفيذ القرارات المطعون فيه بالإلغاء أو التصليح، الأوامر التي لا تعترض تنفيذ قرارات إدارية، الأوامر المتخذة بناء على تغير الظروف، الأوامر المتعلقة بالرفض في حالة عدم توفر الاستعجال أو خروج الطلب عن الاختصاص. أما الأوامر المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الماسة بحرية أساسية، والتي يجب أن تتخذ خلال مدة 48 ساعة، فإنها قابلة للاستئناف أمام قاضي الاستعجال بمجلس الدولة في مهلة 15 يوما من تبليغها[18].

تطور قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في الجزائر

أما في الجزائر فإن قضاء الاستعجال الإداري، كانت تسري عليه قبل الاستقلال النصوص المتعلقة بقضاء الاستعجال الإداري الفرنسي، إذ كانت بالجزائر ثلاث محاكم إدارية (الجزائر العاصمة – قسنطينة – وهران) و تكون أحكامها قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة الفرنسي.

أما بعد الاستقلال، فقد أنشئت غرفة إدارية بالمجلس الأعلى (المحكمة العليا) لتكون على هرم القضاء الإداري [19]، وأبقي على نفس المحاكم الإدارية الثلاثة، لكنها أصبحت تشتغل

بقاض فرد، بسبب نقص الإطارات، إلى أن تم حلها وتحويل اختصاصاتها إلى غرف إدارية بالمجالس القضائية (الجزائر – قسنطينة – وهران) [20]، وكانت تطبق في هذا الخصوص نصوص الإجراءات القضائية الفرنسية ما لم تكن متعارضة مع السيادة الوطنية، إلى أن صدر قانون الإجراءات المدنية[21]، والذي جاء خاليا من أية أحكام خاصة تخص القضاء الإداري بما فيها قضاء الاستعجال الإداري، إلى أن وقع تعديله[22] وأضيفت إليه المادة 171 مكرر، التي تعتبر القانون الأساسي لقضاء الاستعجال الإداري بالجزائر، والتي بقيت على حالها حتى تم تعديلها سنة 2001 [23] ليضاف لآخر المقطع الثالث بها، استثناء ثالث إضافة للاستثناءين السابقين (التعدي والاستيلاء) وهو الغلق الإداري .

وبالرغم من أن ازدواجية القانون والقضاء، قد كرست بإنشاء مجلس الدولة ومحكمة التنازع بمقتضى دستور 1996، وصدرت القوانين المنظمة لهما، وتم تنصيبهما واشتغالهما. ورغم إنشاء المحاكم الإدارية، إلا أن أغلبها مازال لم ينصب، ظلت النصوص المتعلقة بالقضاء الإداري، لاسيما قضاء الاستعجال منه متخلفة جدا، إلى غاية صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الذي جاء متأثرا إلى حد بعيد بالقانون الفرنسي.

خصص قانون الإجراءات المدنية والإدارية لقضاء الاستعجال الإداري بابا كاملا من المادة 917 إلى المادة 948 منه،

مسندا الفصل في الدعاوى الاستعجالية إلى التشكيلة الجماعية المنوط بها الفصل في دعوى الموضوع، مستغنيا عن ضوابط الاختصاص النوعي بين قاضي الموضوع وقاضي الاستعجال، خلافا لما درج عليه الفقه في هذا المجال، مستبدلا ذلك بشروط موضوعية لتأسيس الدعوى الاستعجالية.

استنادا إلى أحكام الاستعجال المتضمنة بالمواد من 917 وما بعدها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يمكن لقاضي الاستعجال الإداري أن يأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية بصفته قاضي استعجال.

واستنادا للمواد 833 وما بعدها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يمكن لقاضي الموضوع الناظر في دعوى الإلغاء أن يأمر بإرجاء تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه إلى حين البت في دعوى الموضوع .

وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن المشرع الجزائري قد تناول بالمادة من 833 وإلى غاية المادة 837 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تفصيل دعوى إرجاء أو تعليق تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء وذلك تحت عنوان (وقف التنفيذ) وذلك بالفرع الثاني من القسم الأول من الفصل الثاني المتعلق بالدعوى الإدارية المندرج تحت الكتاب الرابع المتعلق بالإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية، وهو ما تناوله أيضا تحت نفس التسمية بالمادة 912 من نفس القانون.

بينما تناول دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية الاستعجالية بالمواد من 919 وما يليها من نفس القانون، مما يثير ارتباكا حول تحديد طبيعة دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية بين صفتها الاستعجالية المنصوص عليها بالمادة 919 وما يليها وبين طبيعتها كدعوى يفصل فيها على وجه السرعة وهي المنصوص عليها بالمادة 833 وما يليها.

كما يثور تساؤل مشروع هل هي دعوى واحدة أم متعددة وما يستتبع ذلك من تساؤلات حول إجراءات كل منهما وطبيعة الأمر فيهما والنتائج المترتبة عنهما. إلا أنه بالرجوع إلى النص الفرنسي نجد تمييزا جليا بينهما من حيث التسمية، إذ أن المشرع بالمادة 833 تكلم عن دعوى إرجاء تنفيذ القرارات الإدارية مستعملا المصطلح الفرنسي sursis à exécution des actes administratifs لكن حين ترجمة النص استعمل خطأ مصطلح وقف التنفيذ، وهي دعوى كانت معرفة بقانون القضاء الإداري الفرنسي وتم الاستغناء عنها بمقتضى تعديل سنه 2000. بينما بالمادة 919 وما يليها يتناول فيها المشرع الدعوى الاستعجالية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية مستعملا المصطلح الفرنسي la suspension à l'exécution des actes administratifs وهو ما يتطابق مع المصطلح العربي (وقف تنفيذ القرارات الإدارية).

طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية بين قانون الإجراءات المدنية وقانون الإجراءات المدنية والإدارية

إن وقف تنفيذ القرارات الإدارية قضائيا، في ظل قانون الإجراءات المدنية الملغى، كانت تأمر به الجهة القضائية المنعقد اختصاصها للفصل في دعوى الإلغاء، وهي إما أن تكون الغرفة الإدارية المحلية، أو الغرفة الإدارية الجهوية، أو مجلس الدولة، ويقابله في قانون الإجراءات المدنية والإدارية دعوى إرجاء تنفيذ القرارات الإدارية المنصوص عليها بالمادة 833 وما بعدها وتتولاه التشكيلة الفاصلة في الموضوع بالمحكمة الإدارية أو مجلس الدولة، أو التشكيلة الفاصلة في الاستئناف بمجلس الدولة تطبيقا للمادة 912 من نفس القانون.

وإما أن يكون بأمر عن قاضي الاستعجال الإداري، وهو رئيس المجلس القضائي الذي تتبعه الغرفة الإدارية المحلية أو العضو الذي ينتدبه لذلك، وعادة ما يكون قاضي الاستعجال الإداري هو رئيس الغرفة الإدارية المحلية، سواء أكان في ذات الحين هو رئيس المجلس القضائي أو غيره . ذلك لأنه من الناحية العملية قد يكون رئيس الغرفة الإدارية أحد رؤساء الغرف بالمجلس القضائي، أو يكون رئيس المجلس القضائي ذاته. ويقابل ذلك في قانون الإجراءات المدنية والإدارية قاضي الاستعجال الإداري والذي يتجسد في التشكيلة الجماعية الناظرة في دعوى الموضوع طبقا للمادة 917 من نفس القانون.

فاختلاف الجهات القضائية التي يمكنها الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، أدى إلى اختلاف طبيعة قضاء كل منهما، وهو ما سنتناوله فيما يلي :

طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية بأمر عن الجهة القضائية الفاصلة في دعوى الإلغاء

الأصل أن الطعن بالإلغاء ليس له أي أثر موقف بالنسبة للقرارات الإدارية محل الطعن ما لم يوجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك، وإلا فإن القضاء الإداري وحده هو المختص بالأمر بذلك في إطار دعوى قضائية.

ففي إطار قانون الإجراءات المدنية الملغى كانت الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي، سواء أكانت محلية أو جهوية هي المختصة بوقف تنفيذ القرار بناء على طلب المدعي طبقا للمادة 11/170 منه . أما إذا كان الطعن بالإلغاء مرفوعا أمام مجلس الدولة فإن رئيسه هو المختص بالأمر بذلك، بناء على طلب المدعي طبقا لمادة : 2/183 من ذات القانون.

فالملاحظ أن دعوى الإلغاء إذا ما كانت مرفوعة أمام غرفة إدارية، محلية أو جهوية، أصبحت هذه الغرفة ذاتها مختصة بالفصل في طلب وقف تنفيذ القرار محل الطعن، بناء على طلب صريح تتضمنه نفس عريضة طلب الإلغاء .

أما إذا كان الطعن بالإلغاء مرفوعا أمام مجلس الدولة، فإن رئيس هذا المجلس يكون مختصا بالأمر بوقف تنفيذ القرار

محل دعوى الإلغاء بناء على طلب صريح من المدعي . وقد كانت الفقرة الثانية من المادة 283 قبل تعديلها الأخير قبل إلغاء القانون تنص على أن طلب وقف التنفيذ يكون بناء على عريضة، واستبدلت بعبارة " طلب صريح من المدعي "، وهنا ثار جدل قانوني حول تفسير الطلب الصريح، هل المقصود منه أن تتضمنه عريضة الطعن بالإلغاء أم يكون بدعوى مستقلة ترفع أمام رئيس مجلس الدولة.

وفي كل الحالات يثور التساؤل، حول طبيعة قضاء رئيس مجلس الدولة، هل هو قضاء استعجالي أم ذو طبيعة خاصة، ونفس التساؤل يطرح بالنسبة لقضاء الغرفة الإدارية فيما يتعلق بوقف التنفيذ، هل أنها نظرت الدعوى بصفتها جهة قضاء استعجالي أم قضاء ذو طبيعة خاصة.

وإذا كان البعض[24] يرى بأن قضاء وقف التنفيذ يندرج ضمن القضاء الاستعجالي، حتى وإن تم بأمر من رئيس مجلس الدولة أو الغرف الإدارية، فإني أرى أن ذلك لا يستقيم مع النصوص التي كانت سارية، إذ أن المادة 171 مكرر من قانون الإجراءات المدنية، التي حددت القضاء الاستعجالي وصلاحياته وضوابط اختصاصه والهيئات المسند إليها تلك المهمة، لم تذكر مطلقا أن رئيس مجلس الدولة، أو أن الغرف الإدارية بالمجالس القضائية تعتبر جهة قضاء استعجالي . بل بالمفهوم المخالف فإنها فصلت بينهما فيما يتعلق بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، عندما اعتبرت

أن القضاء الاستعجالي غير مختص باتخاذ أي إجراء يعترض تنفيذ القرارات الإدارية، مما يفيد أن قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية لا يدخل ضمن مهام وصلاحيات القضاء الاستعجالي. وقد اعتبرت المادتان 11/170 و2/283 من قانون الإجراءات المدنية أن هذا النوع من القضاء، هو قضاء استثنائي عن قضاء الموضوع، وتختلف الأسس التي يقوم عليها عن تلك الأسس التي يقوم عليها قضاء الاستعجال .

فيشترط للقضاء بوقف التنفيذ بمعرفة رئيس مجلس الدولة أو الغرف الإدارية ما يلي :

ـ أن تكون دعوى الإلغاء مرفوعة أمام نفس الجهة (مجلس الدولة أو الغرفة الإدارية)

ـ أن تكون دعوى الإلغاء مرفوعة ضمن الآجال المسموح بها قانونا للطعن و أن يكون المدعي قد تظلم من القرار طبقا للقانون في الحالات التي لا تقبل فيها دعوى الإلغاء إلا بعد استيفاء شرط التظلم، وهو الشرط الواجب الاحترام فيما يتعلق بالطعون ضد قرارات السلطة المركزية أمام مجلس الدولة . وهذا الشرط مهم جدا للتمييز بين هذا النوع من القضاء وقضاء الاستعجال، إذ أن ضرورة التظلم وانتظار مدة ثلاثة أشهر أو يزيد عندما تكون الهيئة تداولية طبقا لما نصت عليه المادة : 279 من قانون الإجراءات المدنية، ينتفي معه عنصر الاستعجال، الاعتبار الأساسي والركن الفعال لكل دعوى استعجالية .وذلك

ما يعزز اعتقادنا بأن هذا القضاء ليس من القضاء الاستعجالي.

ـ أن يقدم المدعي أسبابا جدية بعريضة الطعن بالإلغاء تبعث على اعتقاد قوي بأن احتمال إلغاء القرار وارد جدا، وفي هده الحالة القضاء بوقف التنفيذ قد استند على فحص لمشروعية القرار، و ذلك يعد مساسا بالموضوع لا يجوز لقضاء الاستعجال لا القضاء به ولا الاستناد إليه، وهذا الشرط يؤكد مرة أخرى اختلاف القضاءين .

ـ أن يكون من شأن الاستمرار في تنفيذ القرار محل الإلغاء، خلق وضعية يصعب أو يستحيل تداركها في حالة الحكم بإلغاء القرار، وهذا الاعتبار لا يمكن أن يستند إليه قاضي الاستعجال لاتخاذ الإجراء المناسب، إلا إذا توافرت كل الضوابط التي تقيم اختصاصه و التي يستخلصها استخلاصا من الظروف والملابسات التي تحيط بوقائع الدعوى .

ـ أن لا يكون القرار متعلقا بالنظام العام، وهذا شرط نصت عليه المادة : 12/170 من قانون الإجراءات المدنية، مقيدة لاختصاص الغرف الإدارية الناظرة في طلب وقف التنفيذ، بينما لم تتضمنه المادة 283 وما بعدها المتعلقة باختصاص رئيس مجلس الدولة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية .

ويمتاز هذا القضاء بأنه لا يتناول إلا طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء أمام تلك الجهة القضائية، ولا يملك إلا صلاحية الأمر بوقف تنفيذها مؤقتا إذا

توفرت شروط ذلك، أو برفض الطلب شكلا أو لعدم تأسيسه . ولا يمكنه القضاء بعدم الاختصاص إلا في حالة واحدة عندما ينصب الطلب على قرار متعلق بالنظام العام وكانت الجهة القضائية إحدى الغرف الإدارية، سواء أكانت محلية أو جهوية .

من خلال مميزات خصائص وشروط هذا القضاء والأسس والاعتبارات التي يقوم عليها، يتضح وأنه ليس قضاء موضوع وإن كان يستند في تقرير وقف التنفيذ على اعتبارات موضوعية، وهي رجوح كفة احتمال إلغاء القرار وطبيعة الأضرار الناجمة عن تنفيذه والتي لا يمكن تداركها أو إصلاحها . وليس قضاء استعجال لعدم قيامه على نفس الأسس التي يقوم عليها القضاء المستعجل، وعدم امتلاكه للصلاحيات المخولة لقاضي الاستعجال، فضلا عن أن المشرع لم يدرجه ضمن القسم الخاص بالقضاء الاستعجالي .

وإن كان يلتقي مع القضاء الاستعجالي في كون أوامره مؤقتة، ولا تقيد الجهة القضائية عند نظرها دعوى الإلغاء، فإن هذه الصفة، أو حتى نظره للطلب على وجه السرعة، لا يمكن أن تحول طبيعته إلى قضاء مستعجل .

ويمكن أن نقول بأن طبيعة هذا القضاء هي طبيعة استثنائية، أي مختلفة عن قضاء الاستعجال وقضاء الموضوع، وهي أيضا طبيعة تحفظية ذلك لأن الأوامر التي يصدرها بوقف التنفيذ لا تتعدى كونها إجراء تحفظيا، مما عساه أن يلحق المدعي في

دعوى الإلغاء من أضرار بالغة لا يمكن تداركها أو إصلاحها فيما لو ألغي القرار.

وقد تأكدت هذه الطبيعة الخاصة والتحفظية لهذا النوع من القضاء بصدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية للأسباب التي يمكن إجمالها فيما يلي:

ـ استنادا للنص الفرنسي أن هذا القضاء هو إرجاء لتنفيذ القرار الإداري إلى حين البت في دعوى الإلغاء وليس وقفا لتنفيذه، وقد يتبادر إلى الذهن أن لا فرق بين الوقف والإرجاء ما دامت النتيجة واحدة وهي وضع حد مؤقت لسريان القرار الإداري، إلا أن التدقيق في المصطلحين يفيد أن الإرجاء يلتجأ إليه للمحافظة على وضع قائم وبصفة استثنائية، بينما الوقف مهاجمة لنفاذ القرار حماية لحق أو حرية.

ـ أن المشرع لم يدرج دعوى إرجاء تنفيذ القرار الإداري تحت باب القضاء الاستعجالي وإنما تناولها ضمن الأحكام المنظمة للدعوى الإدارية بوجه عام.

ـ لم يشترط المشرع في دعوى الإرجاء توفر عنصر الاستعجال أو عدم المساس بأصل الحق.

ـ يستشف من المادة 912 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن الأمر بالإرجاء يؤسس على العواقب التي يمكن أن تترتب على تنفيذ القرار والتي يصعب تداركها في حالة إلغائه خاصة إذا ما كانت الأوجه المثارة حول شرعيته جدية ومن

شانها تبرير إلغائه، هذا الشرط المركب يقترب بهذا القضاء إلى قضاء الموضوع بالقدر الذي يبعده عن ضوابط التحقيق في الدعوى الاستعجالية وبالتالي عن طبيعة القضاء الاستعجالي، فكان بينهما وسطا فلا هو قضاء موضوع فاصل في أصل الحق ولا هو قضاء استعجال، فكان قضاء ذو طبيعة تحفظية.

طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية بأمر استعجالي

الأصل أن قضاء الاستعجال الإداري في ظل سريان أحكام قانون الإجراءات المدنية غير مختص بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، ولا يملك هذه السلطة، ولا شأن له بالمنازعات التي تهاجم نفاذ القرارات الإدارية، بل أكثر من ذلك لا يجوز له أن يعترض سبيل تنفيذ أي قرار إداري ولو بطريقة غير مباشرة، كأن يكون الإجراء الذي أمر به في النزاع المطروح عليه من شأنه أن يعرقل حسن تنفيذ قرار إداري، سواء أكان هذا القرار متعلقا مباشرة بالمنازعة، أو متعلقا بها بطريقة غير مباشرة، أو منبت الصلة بها .

إلا أنه إذا اتسم القرار الإداري بعدم مشروعية صارخة تزيل عنه الصبغة الإدارية، وتحوله إلى مجرد عمل اعتداء مادي، زالت عنه الحصانة من أن يكون محل دعوى استعجالية، واختص قاضي الاستعجال الإداري بأن يتخذ أي إجراء لوقف فعل الاعتداء المادي، وإن أدى ذلك إلى اعتراض تنفيذ القرار، سواء مباشرة، كأن يكون منطوق الأمر الاستعجالي بوقف تنفيذ

القرار محل الدعوى، أو بطريقة غير مباشرة كوضع حد لآثاره أو إزالتها نهائيا أو جزئيا كالأمر بالرد أو التسليم أو وقف الأشغال وإلى غير ذلك من الإجراءات التي يمكن أن يؤمر بها .

فوقف تنفيذ القرارات الإدارية بمقتضى أمر استعجالي، لا يكون جائزا إلا إذا توفر الاستعجال، وكان ذلك لا يمس بأصل الحق، ولم يكن القرار متعلقا بالنظام العام، وشكل هذا القرار أو إجراءات تنفيذه اعتداء ماديا يمس الحقوق الأساسية للأفراد أو حرياتهم .

والاعتداء المادي قد ينصب على حق الملكية العقارية فيكون غصبا، أو تضمن غلقا لمحل لأحد الأفراد، فيسمى بالغلق الإداري غير المشروع، وباقي أنواع الاعتداء الأخرى تشكل تعديا على حق أو حرية . فواضح أن الغصب هو نوع من الاعتداء لكنه تعلق بحق ملكية عقارية، وأن الغلق الإداري غير المشروع هو أيضا نوع من الاعتداء مس حرية التجارة أو ممارسة مهنة، وباقي أنواع الاعتداء الأخرى كلها تشترك في أن الإدارة أتت عملا مس بشكل خطير، ودون سند من القانون أو الضرورة، حريات وحقوق الأفراد الأساسية .

إذن إضافة إلى قيام شروط وضوابط الاختصاص، فإن شكّل القرار أو إجراءات تنفيذه اعتداء ماديا، جاز لقاضي الاستعجال الأمر بوقف تنفيذه إما مباشرة أو بطريقة غير مباشرة، ومن هنا يبدو الاختلاف بين وقف التنفيذ الذي تأمر به الجهة الناظرة في

دعوى الإلغاء ووقف التنفيذ الذي يأمر به قاضي الاستعجال الإداري، غاية في الأهمية يجب التمييز بينهما، سواء من حيث الإجراءات والشروط الواجب إتباعها من القاضي أو المتقاضي، أو من حيث طبيعة كل من القضاءين .

فمن حيث الإجراءات فإن الدعوى الاستعجالية، كبقية أنواع الدعاوى الأخرى، يجب أن ترفع بمقتضى عريضة صحيحة، وتسدد بشأنها المصاريف القضائية، أما طلب وقف التنفيذ من الجهة الناظرة لدعوى الإلغاء فيتم بناء على طلب صريح من المدعي فقط، دون أن يحدد القانون شكل هذا الطلب، كأن تتضمنه عريضة الطعن أو يمكن أن يكون طلبا مستقلا أو مقدما أثناء سير الدعوى، والأرجح في رأيي أن تتضمنه عريضة الطعن بالإلغاء، أو أن يكون مرفقا بها .

أما من حيث اختلاف الشروط الواجب توافرها في الدعوى أو الطلب أمام القضاءين فتبدو أهمها فيما يلي :

ـ أن وقف التنفيذ الذي تأمر به الجهة الناظرة لدعوى الإلغاء لا يكون مقبولا، إلا إذا كانت دعوى الإلغاء مرفوعة أمامها، وكان الطلب تبعيا لها، أما قاضي الاستعجال فلا ضرورة بالنسبة إليه أن تكون دعوى الإلغاء مرفوعة أمام الهيئة القضائية التي يتبعها، فمثلا إذا ما شكل قرار السلطة الإدارية المركزية تعديا، فإن دعوى الإلغاء سترفع أمام مجلس الدولة، وبإمكان المدعي أن يلتجئ إلى قاضي الاستعجال للغرفة الإدارية المحلية

المختصة طالبا وقف آثاره أو إزالتها أو وقف تنفيذه بالمرة، إذ أن قاضي الاستعجال إذا ما انعقد اختصاصه طبقا للقواعد العامة، وشكل القرار تعديا اختص باتخاذ الإجراء الذي يمكن أن يوقف تنفيذ القرار.

ـ أن طلب وقف التنفيذ أمام جهة الإلغاء لا يقبل إن لم تكن دعوى الإلغاء مقبولة من الناحية الشكلية لاسيما شرط التظلم إذا ما تعلق الأمر بقرار صادر عن السلطات المركزية، وهذا الشرط لا تحتمله الدعوى الاستعجالية، التي يكون عنصر الاستعجال أهم أركانها، إذ لا يعقل أن يطلب من المدعي في الدعوى المستعجلة أن ينتظر مدة ثلاثة أشهر أو أكثر لإثبات تظلمه، فذلك ما يتنافى وضرورة الاستعجال، كما لا يمكن للقاضي أن يرفض الدعوى لهذا السبب وشروط اختصاصه متوفرة.

ـ كما أن وقف التنفيذ أمام قاضي الإلغاء يحتم أن تكون دعوى الإلغاء مرفوعة، فلا يستطيع أن يأمر بوقف تنفيذ قرار إداري ودعوى الإلغاء مازالت لم ترفع بعد، أما قاضي الاستعجال الإداري فبإمكانه أن يأمر بوقف تنفيذ القرار حتى قبل أن ترفع دعوى الإلغاء في حد ذاتها ما دامت شروط اختصاصه قائمة . ويصادفني في هذا المجال قرار صادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا [25] ألغت بموجبه أمرا استعجاليا صادرا عن قاضي الاستعجال الإداري بالغرفة الإدارية لمجلس قضاء سطيف أمر بوقف الأشغال على قطعتي أرض مازال لم يبلغ المدعي

بقرار إدماجهما . فاعتبر القرار بأن الدعوى الاستعجالية الرامية إلى وقف تنفيذ قرار إداري أو وقف آثاره لا يمكن قبولها إلا إذا كانت دعوى الموضوع قد رفعت . فإذا كان هذا يصدق على طلب وقف التنفيذ المرفوع أمام قاضي الإلغاء، فإنه لا يستقيم بالنسبة لقاضي الاستعجال للأسباب المذكورة أعلاه إذا ما أثبت التعدي أو الغصب، وهذا ما يؤكد مرة أخرى بأن نظرية التعدي مازالت غير مفهومة سواء بالنسبة للمشرع أو حتى القضاء عندنا .

ـ أن قاضي الإلغاء يؤسس أمر وقف التنفيذ على الأسباب الجدية التي ترجح احتمال إلغاء القرار وعلى الضرر الذي يتعذر تداركه أو غير القابل للإصلاح . بينما قاضي الاستعجال يؤسس أمره على فكرة الاعتداء بغض النظر عن الضرر، إذ لو لم ينطو القرار على اعتداء فإن قاضي الاستعجال ومهما كانت الأضرار التي يمكن أن تلحق بالمدعي، فإنها لا تثير له شفقة ما دام القانون يمنعه من التدخل .

ـ أن وقف التنفيذ الذي يأمر به قاضي الإلغاء يكون مؤقتا بصدور الحكم الفاصل في دعوى الإلغاء، أما الأمر الذي يصدره قاضي الاستعجال فإنه سيكون مؤقتا إذا ما تعلق بوقف تنفيذ قرار، ولكن إلى غاية انتهاء آجال قبول دعوى الإلغاء أو الحكم فيها .

من خلال كل ما تقدم يمكن أن نستخلص طبيعة الأمر الاستعجالي الصادر بوقف تنفيذ قرار إداري، بأنه يتضمن قضاء

أصيلا للحماية المؤقتة للحقوق والحريات الأساسية للمواطن، فلا هو قضاء استثنائي، بل من صميم قضاء الاستعجال، ولا هو قضاء تحفظي بل قضاء إيجابي يرد اعتداء ماديا.

وبصدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية أصبح لقاضي الاستعجال الإداري دور هام وأساسي، يمكنه من التدخل في إطار المنازعة الإدارية الاستعجالية بصورة فعالة وايجابية، من شأنها تحقيق حماية مؤقتة لحقوق الأفراد وحرياتهم بما يحقق التوازن بين مركز الفرد ومركز الإدارة العامة.

فعلى صعيد النصوص القانونية، شهد القانون الجديد كما هائلا من المواد المنظمة للدعوى الاستعجالية بعد أن كان القانون السابق لا يحتوي إلا على مادة واحدة في هذا الخصوص. وما يهمنا في هذا الصدد هو الجديد الذي أتى به قانون الإجراءات المدنية والإدارية فيما يتعلق بقضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

مثلما رأينا أنه في القانون السابق كان وقف التنفيذ عن طريق الدعوى الاستعجالية يعد استثناء عن الأصل العام لا يجوز للقاضي الاستعجالي الأمر به إلا في حالات معينة باعتباره مقيدا كأصل عام بعدم عرقلة تنفيذ قرار إداري، بينما النص الجديد استغنى عن هذا الضابط في الدعوى الاستعجالية واحتفظ به فقط في إطار تدابير الاستعجال، كما استغنى عن ضابط تعلق القرار الإداري بالنظام العام، حاذيا حذو المشرع

الفرنسي في هذا الخصوص، فيكون قد رفع من بعض القيود التي تحد من مجال اختصاصه.

وفي المقابل وسع من اختصاصاته للأمر بوقف التنفيذ متى توفر الاستعجال ووجد شكا جديا حول مشروعية القرار، كما يمكنه توجيه الأوامر للإدارة واتخاذ أي إجراء للمحافظة على الحقوق والحريات الأساسية لا يحده في ذلك إلا ضرورة توفر الاستعجال وعدم المساس بأصل الحق، متى كانت الانتهاكات المنسوبة للإدارة العامة خطيرة وغير مشروعة.

غير أن الملاحظ عن الجديد الذي أتي به قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن قاضي الاستعجال هو نفسه التشكيلة الجماعية الناظرة في دعوى الموضوع مما يفيد قطعا أن الدعوى الاستعجالية لا يمكن قبولها ما لم تسبقها دعوى في الموضوع. هذا من جهة ومن أخرى حصر تدخله في أن تكون دعوى الموضوع متعلقة بإلغاء قرار إداري مما يجعله قد أهمل الأعمال المادية غير المشروعة للإدارة من مواجهتها بدعوى استعجالية مكتفيا بالتصدي لها بالأوامر الولائية المتضمنة تدابير الاستعجال فقط والتي لا يمكن أن تعترض تنفيذ قرار إداري.

أما من حيث طبيعة قضاء وقف التنفيذ التي يمكن أن تستشف من النص الجديد هي نفسها التي انتهينا إليها في إطار دراسة النص القديم حسب التحليل المفصل أعلاه باعتباره قضاء أصيلا ايجابيا متميزا عن قضاء وقف التنفيذ التحفظي

ويتضح ذلك مما يلي:

ـ أن الدعوى الاستعجالية لوقف التنفيذ لا يشترط أن ترفع متزامنة مع دعوى الإلغاء بل يكفي أن ترفع قبل الفصل في دعوى الإلغاء.

ـ يشترط في الدعوى الاستعجالية لوقف التنفيذ توفر عنصر الاستعجال خلافا للدعوى التحفظية.

ـ يكفي للقضاء بوقف التنفيذ عن طريق الدعوى الاستعجالية وجود شك جدي حول مشروعية القرار، بينما الدعوى التحفظية يشترط فيها أن يؤسس الأمر بإرجاء التنفيذ على الآثار التي يمكن أن تترتب على القرار والتي لا يمكن تداركها في حالة إلغائه وعلى الأوجه المثارة في عريضة الإلغاء والتي توصل التحقيق إلى جديتها ومن شانها تبرير إلغائه.

فواضح أن المشرع قد خفف من الشروط التي يؤسس عليها الأمر الاستعجالي بوقف التنفيذ عن تلك الشروط التي يؤسس عليها الأمر التحفظي بإرجاء التنفيذ.

والخلاصة التي يمكن أن ننتهي إليها أن وضع الحد لسريان أثار القرار المطعون فيه يمكن أن يكون عن طريق الدعوى التحفظية لإرجاء أو تعليق التنفيذ أو عن طريق الدعوى الاستعجالية لوقف التنفيذ ولكل نوع من الدعويين طبيعته وإجراءاته والهيئة التي تفصل فيه والأسس التي يبنى عليها.

ـ الهوامش:

1 – أ. د. الغوثي بن ملحة ـ القضاء المستعجل وتطبيقاته في النظام القضائي الجزائري ـ

الطبعة الأولى ـ الديوان الوطني للأشغال التربوية ـ الجزائر ـ 2000 ـ ص 4

2 - القاضي طارق زيادة ـ القضاء المستعجل بين النظرية والتطبيق ـ المؤسسة الحديثة للكتاب ـ طرابلس ـ لبنان ـ 1993 ص8

3 - أنشئ مجلس الدولة الفرنسي بالمادة 52 من دستور 22 فريميرFrimaire للسنة الثامنة لإعلان الجمهورية وهو الموافق ليوم 1799/12/13، وتم تنصيبه بتاريخ 1799/12/25 .

4 - المادة 3 من المرسوم 1806/06/22

5 - المادة 24 من القانون الصادر في 1889/07/22

6 - المادة 34 من الأمر المؤرخ في 1945/07/31

7 - المادة 9 من المرسوم رقم 934/53 المؤرخ في :1953/09/30

8 - تم هذا التعديل بموجب المرسوم رقم : 1557/55 المؤرخ في : 1955/11/28

9 - تم التعديل بالمرسوم رقم 86/69 المؤرخ في 1969/01/28

10 - بشير بلعيد ـ القضاء المستعجل في الأمور الإدارية ـ مطابع عمار قرفي ـ باتنة ـ الجزائر ـ 1993 ـ ص 26

11 - تم تعديل المادة 9 من المرسوم رقم 934/53 المؤرخ في : 1953/09/30 المعدل والمتمم من قبل، بالمرسوم رقم :339/80 المؤرخ في : 1980/05/12

12 - المرسوم رقم 59/83 المؤرخ في 1983/01/27

13 - بشير بلعيد ـ المرجع السابق ـ ص 22

14 - القانون رقم :597/2000 المؤرخ في : 2000/06/30، والذي دخل حيز التطبيق بتاريخ 2001/01/01، والذي أصبح متضمنا تحت عنوان " الكتاب الخامس " بقانون القضاء الإداري

15 - المادة 2 من القانون رقم 597/2000، والتي أدرجت المادة 511/1 بقانون القضاء الإداري

16 - المادة 3 من القانون رقم : 2000 / 597 والتي أدرجت المادة 511/2 بقانون القضاء الإداري.

17 - المادة 6 من القانون رقم 597/2000 التي أدرجت المادة : 521/3 بقانون القضاء الإداري.

18 - المادة 523/1 من قانون القضاء الإداري المدرجة بالمادة 10 من القانون رقم 597/2000.

19 - المرسوم رقم :261/63 المؤرخ في : 1963/07/22 المتعلق بإنشاء المجلس الأعلى.

20 - الأمر رقم 278/65 المؤرخ في :1965/11/16 المتضمن التقسيم القضائي.

21 - الأمر 154/66 المؤرخ في : 1966/06/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية.

22 - تم التعديل بالأمر رقم :77/69 المؤرخ في :1969/09/18.

23 - عدلت بالقانون رقم : 05/01 المؤرخ في : 2001/05/22.

24 - أ. د . مسعود شيهوب ـ المرجع السابق ـ ص 511، 516.

25 - المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) قرار رقم 72400 بتاريخ 1990/06/16 بين بلدية عين أزال و(ب س) المجلة القضائية العدد 1 لسنة 1993 ص 131.

شروط الدعوى الإدارية الاستعجالية ومجالات تطبيقها

د/ زرارة لخضر
كلية الحقوق - جامعة باتنة

مقدمة

مما لا شك فيه أن الفرد لا يمكنه الاستغناء عن خدمات الإدارة العامة التي تحتكر بواسطة مرافقها جميع الخدمات العمومية، كما هو الحال بالنسبة للخدمات التي تقدمها مؤسسات التعليم بجميع أطوارها، أو تلك الخدمات التي تقدمها الهياكل الصحية بمختلف تخصصاتها، أو الخدمات التي تقدمها المجالس الشعبية البلدية خاصة ما تعلق منها بالحالة المدنية وغيرها من الخدمات العامة التي تنفرد الإدارة العامة بتقديمها للمواطن.

إلا أنه بمناسبة تقديم الإدارة العامة لهذه الخدمات فإنها تصدر قرارات قد تمس بحقوق المواطن، وقد تلحق به أضرارا سواء كان ذلك بقصد أو دون قصد، أو بهدف تحقيق المصلحة العامة، باعتبارها صاحبة سلطة وسيادة. وبما أن المواطن يشكل الطرف الضعيف في هذه العلاقة أي العلاقة بينه وبين الدولة ممثلة في إدارتها العامة فقد أقر المشرع مبدأ المشروعية، والذي

مفاده سيادة القانون؛ أي: خضوع جميع الأشخاص بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول.

أما المشروعية الإدارية فتعني خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) للقانون، وبموجب هذا المبدأ أخضع المشرع الجزائري أعمال الإدارة إلى الرقابة القضائية وذلك بموجب نص المادة 143 من الدستور الجزائري[1] بقولها:

"ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"

وانطلاقا من هذا المبدأ، أي مبدأ المشروعية فإنه يحق لكل مواطن يشعر بأنه متضرر من تصرفات الإدارة بمناسبة إصدارها لقراراتها سواء كانت قانونية يتولد عنها إنشاء مراكز قانونية جديدة أو إلغاء مراكز قانونية قائمة كما هو الحال عند إلغاء العلاقة الوظيفية، أو كان قرارا ماديا كقرار نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة.

ومهما كانت هذه القرارات فإذا شعر المواطن بأنه تضرر منها فله أن يلجأ إلى القضاء الإداري لتوقي ما قد يترتب عن هذه القرارات من أضرار يصعب تداركها مستقبلا وذلك بموجب دعوى استعجالية يطلب من خلالها وقف تنفيذ هذه القرارات.

ولتصح هذه الدعوى يجب أن تتوافر على شروط يستلزمها

القانون. فما هي شروط الدعوى الاستعجالية؟ وما هي مجالات تطبيقها؟ وهذا ما سأتولى الإجابة عنه من خلال هذه المداخلة وذلك وفق الخطة التالية:

ـ مقدمـة

أولا: الدعوى الاستعجالية وشروطها.

-1- شرط الاستعجال

-2- اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء

-3- عدم المساس بأصل الحق.

ثانيا: مجالات تطبيق الدعوى الاستعجالية

-1- في مجال وقف تنفيذ القرار الإداري

-2- في مجال التعدي

ـ خاتمة

أولا: الدعوى الاستعجالية وشروطها

عند اتباع إجراءات التقاضي العادية أمام المحكمة الإدارية قد يستغرق ذلك وقتا طويلا ريثما يتم الفصل في هذه الدعوى، مما يترتب عنه ضياع الحق المطالب به من قبل المواطن، خاصة وأن القرارات الإدارية الفردية نافذة وسارية المفعول منذ تاريخ صدورها والتوقيع عليها من طرف الجهات الإدارية المختصة، عملا بقاعدة النفاذ الفوري للقرارات الإدارية الفردية[2] .

لذلك أوجد المشرع الجزائري إلى جانب القضاء الإداري العادي ما يعرف بالقضاء الإداري الاستعجالي، والذي يطلب بواسطته المواطن وقف تنفيذ القرار الإداري مؤقتا لحين الفصل في دعوى الموضوع (دعوى الإلغاء) المرفوعة أمام المحكمة حول مدى مشروعيته من عدمها .

شروط الدعوى الاستعجالية

الدعوى الاستعجالية إجراء يرفعه المتضرر من قرار إداري لدى المحكمة الإدارية لغرض وقف تنفيذ القرار؛ وذلك تفاديا لما قد ينجم عنه من نتائج يستحيل تداركها مستقبلا، إلا أن لهذه الدعوى شروطا يجب توافرها وهي:

أولا-1- شرط الاستعجال:

يعتبر شرط الاستعجال شرطا أساسيا لقبول الدعوى الاستعجالية الرامية إلى وقف تنفيذ قرار إداري، وتتوافر حالة الاستعجال إذا ثبت أن تنفيذ القرار موضوع طلب وقف التنفيذ قد يرتب آثارا من شأنها إحداث عواقب يصعب تداركها مستقبلا، أي أنه في حالة تنفيذ القرار فإن ذلك يؤدي إلى استحالة إعادة الأمور إلى ما كانت عليه قبل تنفيذه. ومن أمثلة ذلك: عندما تصدر إدارة كلية الحقوق قرارا إداريا تمنع بموجبه أحد الطلبة من الالتحاق بالمسابقة التي ستجرى في يوم محدد

فيترتب على تنفيذ هذا القرار تفويت فرص إجراء المسابقة على الطالب. فإذا لجأ الطالب للمحكمة الإدارية طالبا إلغاء هذا القرار وفي الوقت ذاته توقيف تنفيذه حتى يتمكن من المشاركة في المسابقة في هذه الحالة يكون شرط الاستعجال متوفرا وبحسب ذلك قبول طلبه الرامي إلى وقف تنفيذ القرار مؤقتا لحين الفصل في دعوى الإلغاء.

وهذا الشرط (الاستعجال) يستخلصه القاضي من ملف الدعوى، يثبت لديه أن هناك ضرر يخشى وقوعه إذا ما تم تنفيذ القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء، ويتعين على القاضي الإداري الاستعجالي أن يأمر بوقف تنفيذه منعا لحدوث هذا الضرر[3].

فشرط الضرر إذا شرط ضروري لتبرير وقف تنفيذ القرار الإداري. غير أن الإشكال يثور حول درجة الضرر التي تجيز قبول طلب وقف التنفيذ، وفي هذا الشأن أشار المشرع الجزائري في نص المادة 912 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بأنه يجوز للقاضي وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن عندما يكون من شأن هذا القرار إحداث عواقب يصعب تداركها، وعندما تبدو الأوجه المثارة في العريضة من خلال ما توصل إلية التحقيق جدية من شأنها تبرير إلغاء القرار الإداري

المطعون فيه [4].

كما يستلزم أيضا لوقف تنفيذ القرار الإداري ألا يكون هذا القرار قد تم تنفيذه ورتب كل نتائجه، بحيث يستحيل معها إعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل تنفيذ القرار، ويجب على القاضي رفض هذا الطلب أي طلب وقف التنفيذ. مثال ذلك: عندما تصدر البلدية قرارا بنزع ملكية خاصة من أجل المنفعة العامة. فيلجأ المدعي للقضاء الإداري طالبا إلغاء هذا القرار، وفي الوقت نفسه وقف تنفيذه. أثناء نظر الدعوى تبين للقاضي أن الاستيلاء على الأرض تم فعلا، وشرعت البلدية في بناء مدرسة ابتدائية عليها. ففي مثل هذه الحالة أصبح طلب وقف تنفيذ قرار نزع الملكية غير ذي موضوع. بل إن القضاء بأمر بوقف تنفيذ هذا القرار في هذا المثال إذا كان المقصود به إعادة بسط يد المالك الأصلي على هذه الأرض دون أن يأخذ بعين الاعتبار ما تم من أشغال في سبيل إقامة المدرسة، يؤدي إلى عرقلة مشروع ذي نفع عام.

وعليه فإذا لم يكن الهدف من وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطلب بالإلغاء هو دفع الضرر الذي لا يمكن جبره لاحقا، حكم القاضي برفض طلب وقف التنفيذ لعدم توافر حالة الاستعجال، والمتمثل في ضرر سيلحق بالمدعي لا محالة

ويصعب تداركه إذا تم تنفيذ القرار الإداري محل الطعن.

فعنصر الاستعجال إذا يعني الضرورة التي لا تحتمل التأخير ويكون متوفرا عندما يكون من شأن القرار الإداري إلحاق ضرر بمصالح المدعي يصعب تداركه إذا تم النظر في النزاع وفقا لإجراءات التقاضي العادية.

ويعود تقرير وجود عنصر الاستعجال من عدمه إلى قاضي الموضوع الذي يستخلصه من الوقائع المعروضة عليه لا من القانون[5].

أولا- 2- عدم المساس بأصل الحق:

يشترط في الدعوى الاستعجالية ألا تمس بحقوق الأطراف أو بمراكزهم القانونية لأنها مجرد تدابير تحفظية ووقتية تهدف إلى منع ضرر قد يلحق بالمدعي عند تنفيذ قرار إداري مخاطب به، إذ يأمر القاضي بوقف تنفيذ هذا القرار بصورة استعجالية ومؤقتة لحين الفصل في دعوى الموضوع. وهذا ما يمكن استخلاصه من نص المدة 918 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على أنه:

"يأمر قاضي الاستعجال بالتدابير المؤقتة لا ينظر في أصل الحق ويفصل في أقرب الآجال"[6]

وبمعنى آخر يقتصر دور القاضي، وهو بصدد الفصل في دعوى استعجالية تهدف إلى وقف تنفيذ قرار إداري، على فحص ملف الدعوى من أجل التأكد من توافر عنصر الاستعجال الذي يعتبر من أركان الدعوى الاستعجالية دون غوص في موضوع المنازعة أي طلب الإلغاء والتعمق في تمحيصه ووزن الدلائل الموضوعية[7] وزنا دقيقا لأن ذلك يستغرق وقتا طويلا، مما يؤدي إلى إلحاق أضرار بالمدعي، خاصة أن القرارات الإدارية تتصف بالتنفيذ المباشر مما يلحق بالمدعي أضرارا يصعب تداركها مستقبلا.

هذا، وقد حدد المشرع الجزائري سلطات القاضي الاستعجالي الإداري وذلك بموجب المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية عندما يتعلق النزاع بقرار إداري يكون محل طلب إلغاء كلي أو جزئي، إذ يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار معينة منه، متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار.

هذا وباعتبار طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يشكل نزاعا مستعجلا بطبيعته فينبغي الفصل فيه على سبيل الاستعجال متى

توافر عنصر الاستعجال من خلال ملف الدعوى دون توغل في صميم الموضوع [8].

ووفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن قاضي الموضوع الذي ينظر في طلب الإلغاء (الموضوع) هو نفسه القاضي الذي ينظر في وقف التنفيذ (الاستعجال) فيتعين عليه عند الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري الفصل في طلب الإلغاء في أقرب الآجال، ولمجرد الفصل في الموضوع ينتهي أثر وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن [9].

وقد كان قضاء الاستعجال وفقا لقانون الإجراءات المدنية الملغى يتم عن طريق القاضي الفرد وهو رئيس الغرفة الإدارية المعنية بينما يتم قضاء الموضوع بتشكيـلة جماعية تضم أعضاء الغرفة الإدارية.

وبصدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية المؤرخ في 25 فبراير 2008، عدلت هذه القاعدة وأصبح يفصل في مادة الاستعجال تشكيلة جماعية والتي تختص في ذات الوقت بالنظر في الموضوع، وهذا ما يمكن استخلاصه من نص المادة 917 من هذا القانون والتي تنص على أنه:

"يفصل في مادة الاستعجال بالتشكيلة الجماعية المنوط بهـا البت في دعوى الموضوع".

وبذلك يكون هذا القانون - أي قانون الإجراءات المدنية والإدارية - وحد جهة التقاضي في دعاوى الموضوع والدعاوى الاستعجالية؛ فالتشكيلة الجماعية التي تفصل في الدعوى الاستعجالية هي التي تفصل في دعوى الموضوع؛ وذلك بدعويين منفصلتين. وعندما يتراءى للتشكيلة الجماعية التي تفصل في دعوى الاستعجال أن شرط الاستعجال غير متوفر لا تحكم بعدم الاختصاص النوعي كما كان عليه الحال في قانون الإجراءات المدنية القديم على اعتبار أن الاختصاص يؤول لقاضي الموضوع، بل عليها وفقا للمادة 924 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحكم برفض الطلب مع التسبيب. علما أن الحكم برفض الطلب من اختصاص قاضي الموضوع، ويعود السبب إلى كون قاضي الاستعجال هو نفسه قاضي الموضوع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد.

أما الحكم بعدم الاختصاص لا يكون إلا إذا تعلق الأمر بنزاع يؤول الاختصاص فيه للقضاء العادي . وهذا ما أشارت إليه الفقرة الثانية من المادة 924 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقولها:

"... وعندما يظهر أن الطلب لا يدخل في اختصاص الجهة القضائية الإدارية يحكم القاضي بعدم الاختصاص النوعي"

ثانيا : مجالات تطبيق الدعوى الاستعجالية

ثانيا-1- في مجال وقف تنفيذ القرار الإداري

لقد سبق شرح هذا المجال كشرط من شروط الدعوى الاستعجالية الإدارية لذا وتفاديا للتكرار نكتفي بما ورد في الجزء الأول من هذه المداخلة.

ثانيا-2- في مجال التعدي

يقصد بالتعدي خرق الإدارة للقانون عند ممارستها لسلطاتها وذلك عن طريق إصدارها لقرارات من شأنها المساس بحقوق أساسية مكفولة بموجب الدستور مثلما هو الشأن في:

- قرارات الإدارة المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة [10]، حيث تصدر الإدارة هذه القرارات دون مراعاة الأحكام المتعلقة بالتعويض القبلي والعادل التي أقرها المشرع لحماية المالك.

- وكذا القرارات الإدارية المتعلقة بمنع المواطن من الترشح للانتخابات[11].

- والقرارات الإدارية المتعلقة بحرمة المسكن، فإذا أمرت الإدارة بتفتيش مسكن لموظف تابع لها يعد خرقا للدستور الذي يضمن حرمة المسكن ويمنع انتهاكه أو تفتيشه إلا بأمر مكتوب صادر عن السلطة القضائية المختصة[12].

– وكذلك الاعتقال الذي يعد صورة من صور المساس بالحرية الشخصية ويمثل أبرز أشكال الاستعجال[13]، إذ تنص المادة 47 من الدستور الجزائري على أنه لا يتابع أحد ولا يوقف أو يحتجز إلا في الحالات المحددة في القانون وطبقا للأشكال التي نص عليها.

ومتى تم انتهاك الإدارة لهذه الحقوق الأساسية المكفولة بموجب الدستور يجوز للقاضي الاستعجالي الإداري، إذا توافرت ظروف الاستعجال، أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على هذه الحقوق المنتهكة من قبل الإدارة العامة أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة سلطاتها، وذلك عندما تشكل انتهاكات الإدارة مساسا خطيرا وغير مشروع لهذه الحقوق والحريات ترتب آثارا على المخاطبين بقراراتها لا يمكن جبرها مستقبلا. لذلك يجب على القاضي الإداري، عندما يتم الطعن أمامه بشأن هذه الانتهاكات من قبل الإدارة أن ينفصل فيها في أقرب الآجال[14].

الخاتمة

- نتائج واقتراحات:

نستنتج مما سبق أن كل القرارات التي تصدرها الإدارة عند ممارستها لنشاطها الخارقة للحقوق المكفولة دستورا، أو تلك التي تصدرها مخالفة للقوانين، وتمس بحقوق وحريات الأفراد تكون منطوية على عنصر الاستعجال، وتجيز للقاضي الإداري أن يأمر بوقفها بموجب أمر استعجالي، وهذا ما كرسه قانون الإجراءات المدنية والإدارية بموجب المواد من 917 إلى 948.

إلا أن ما يؤخذ على المشرع اشتراطه في تقديم الطلبات الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري أن تكون بدعوى مستقلة، واستلزم عدم قبول هذا الطلب ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع، أو تقديم تظلم. علما أن الدعاوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية ترفع بعريضة موقعة من محام طبقا للمادة 815 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إضافة إلى مصاريف التكليف بالحضور والتبليغات. وفي هذا إثقال لكاهل المتقاضي. إذ كان بإمكان المشرع تسهيل الإجراءات وتبسيطها، وذلك بأن يجيز للمتضرر من القرار الإداري أن يطلب وقف تنفيذ القرار بنفس عريضة طلب الإلغاء خاصة وأن دعوى الإلغاء وطلب وقف التنفيذ تنظرهما نفس التشكيلة.

- الهوامش :

1 - دستور سنة 1996 المعدل والمتمم.

2 - أبو عمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار الهدى عين مليلة 2010، ص 51.

3 - عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشورات الحلبي لبنان 2007، ص 151.

4 - المادة 912 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

5 - الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، خليل بوصنويرة، منشورات نوميديا قسنطينة 2008، ص 164.

6 - انظر أيضا المادة 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

7 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار الفكر والقانون، القاهرة 2009، ص 13.

8 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 13.

9 - انظر المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

10- انظر المادة 52 من الدستور الجزائري.

11- انظر المادة 50 من الدستور.

12- انظر المادة 40 من الدستور.

13- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 86.

14- انظر المادة 920 ق.إ.م.إ.

خصوصية الحماية الاستعجالية للحرية الأساسية في مواجهة دعوى الغصب و وقف التنفيذ

أ/ ليلى آيت أوبلي
معهد العلوم القانونية والإدارية. المركز الجامعي سوق أهراس

مقدمة

يدخل مجلس الدولة من خلال أحكام الاستعجال الألفية الثالثة من أوسع أبوابها سواء من نطاق سلطاته أو في إطار تنفيذ أحكامه، وقد اجتمعت للقاضي الإداري فيه سلطتا الحكم والأمر معا، فما جاء به المشرع في أحكام قانون 09.08 هو من أهم الإصلاحات لاسيما ما تعلق بأحكام الاستعجال الإداري، فأوجد نمطا لدعاوى متميزة مسايرا في ذلك أحدث النصوص القانونية والاجتهادات القضائية في فرنسا، والظاهر أن هذا العمل العلمي يشكل جزءا من استراتيجية شاملة ترمي إلى إعادة النظر في مكانة القضاء الإداري بصفة عامة والاستعجالي على وجه الخصوص، حتى يحقق آمال الأفراد فيها انتظروه كثيرا في مواجهة الإدارة التي طالما تمتعت بامتيازات تبعث الخوف في نفوس المتعاملين معها، وهو بذلك يستجيب أيضا للمقاييس الدولية لاسيما لدى الدول التي تتبنى ذات النظام القضائي الإداري.

إن حماية الحرية الأساسية كانت هوس الفقهاء منذ القدم، وإن كان القضاء الاستعجالي قد كفله قبلا بدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري إذا ما كان يعتدي على الحرية، أو في حالة التعدي إذا كان عيب عدم المشروعية جسيما إلا أن ذلك لم يكن كافيا لفرض حماية المشرع والقضاء على الحرية الأساسية. وهو من بين ما دفع المشرع الفرنسي منذ سنة 2000 إلى الاعتراف بسبيل جديد هو دعوى حماية الحرية الأساسية المستقلة في مفهومها وإجراءاتها وآجالها. ولقد حاول المشرع الجزائري الوقوف على ذات التعديل من خلال أحكام المادة 920 بإقراره لهذا الإجراء وكفالة شروط موضوعية وشكلية وآجال قصيرة له.

إن كل من دعوى وقف تنفيذ القرار وحالة التعدي ودعوى الحماية الاستعجالية للحرية الأساسية، تدفع إلى الاعتقاد بوجود التماثل بينها بشكل ينفي وجود الحاجة إليها كلها، بل مجرد الاكتفاء بإحداها لما ينطوي عليه هذا التعدد من إسراف إجرائي لا طائل منه. فضلا عما يفضي إليه من ازدواجية قد يكون أثرها التصادم والتنازع في الاختصاص.

ومن هنا نطرح إشكالية ونحاول تعرية بعض جوانب الغموض فيها حول استقلالية كل إجراء عن الآخر؛ وحول مدى إمكانية أن تكون دعوى وقف التنفيذ، أو توافر حالة التعدي أسبابا كافية مانعة عن اللجوء إلى دعوى حماية الحرية الأساسية؟

ونجيب عن هذا التساؤل لا محالة من خلال تبيان مواطن

التشابه بين تلك السبل في خلية أولى، لنشرح ثانية مكامن الاختلاف بينها للوقوف على مدى تميز كل واحدة منهما عن دعوى حماية الحرية الأساسية.

المبحث الأول :

في الأحكام المشتركة للدعاوى الثلاث بما يوحي بالتماثل

جاء تقنين أحكام الاستعجال الإداري بنمط متجدد احتوى على مزيج من النصوص المعدلة لما هو قائم، والمبدعة لكل ما هو جديد.

ولعل من أبرز المسائل المستحدثة دعوى حماية الحرية الأساسية التي حققت للمشرع ميزة مسايرة أكثر التعديلات حداثة في فرنسا [1]، بالإضافة إلى ما توفره هذه الآلية الجديدة من إعلاء قيمة حماية الحريات وتمييزها عن غيرها من الضمانات.

إن حماية الحرية من تعدي الإدارة نجد لها سبيلا أيضا في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري لما يكون منصبا على المساس بحرية ما، كما نجد لها أيضا مكانا في حالة التعدي ومن هنا تتنوع وسائل حماية الحرية الأساسية، بشكل يقود للاعتقاد أن كل واحدة منها كافية عما سواها.

وإن جملة الدعاوى السابقة بالإضافة إلى كونها تنصب على حماية موضوع واحد سوف نأتي على تفصيله لاحقا، إلا أنها أيضا تشترك وتتقارب أحيانا في صفات أخرى، كوحدة الجهاز

القضائي الذي يتكفل بالنظر فيها وهو القضاء الإداري دون القضاء العادي، وامتيازها بالطابع الاستعجالي بما يوفره من سرعة وبساطة في الإجراءات.

إن الاشتراك في هذه الأحكام وغيرها من القواعد العامة، أوجبته ضرورة كون هذه الدعاوى وغيرها تنتمي إلى طائفة واحدة، ضمها القضاء الاستعجالي، فلا عجب أن تتشابه أحكامها العامة أمام خصوصية طبيعتها الاستعجالية. ولا ينبغي أن يؤثر ذلك في مبدأ استقلالية وتميز كل دعوى عن الأخرى على نحو ما سيأتي تفصيله في المبحث الثاني.

غير أن الإشكال يصبح لافتا للانتباه، بما يستوجب الوقوف عليه لما تكون الأحكام الخاصة المتعلقة بكل دعوى متشابهة أو متقاربة، لاسيما إذا كان ذلك التماثل في العناصر الأساسية التي تقوم عليها كل دعوى، بل وفي غاية المشرع في كل واحدة منها، فتشترك حالة التعدي كما دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري ودعوى حماية الحرية الأساسية للفرد إذا ما تعرضت لعيب عدم مشروعية جسيم، وتوافرت شروط الاستعجال فيها، فالملاحظ أن الدعاوى الثلاث تشترك كأصل عام في ثلاث مسائل مهمة على نحو ما سنفصله، فإلى أي مدى إذا يمكن الحديث عن الاستقلالية والتفرد المعترف به لكل واحدة منهم؟

المطلب الأول : تشابه مستمد من محل الحماية

تتخذ التعاريف الخاصة بحالة التعدي وإن اختلفت، معنى

تصرف الإدارة غير المشروع المؤدي إلى المساس بالحقوق الأساسية للأفراد أو بالملكية الخاصة[2].

بينما يمكن تعريف دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري[3]، على أنها كل دعوى استعجالية تهدف إلى وقف تنفيذ قرار إداري ولو بالرفض، لوجود حالة الاستعجال وللشك في مشروعيته.

أما دعوى الحماية الأساسية للحرية هي دعوى تهدف إلى درء كل اعتداء جسيم واستعجالي على الحرية الأساسية.

ومن خلال ما تقدم يتضح لنا أن من بين المسائل التي تعقد مناط الحماية في الدعاوى الثلاث هي فكرة الحرية الأساسية (La Liberté Fondamentale)، ولا نقصد بها هنا كل أنواع الحرية؛ لأن في ذلك تقييد لعمل الإدارة ونسفا لقاعدة الفصل بين السلطات، وإنما تنصرف الحرية الأساسية إلى نمط معين، وقد اختلف الفقه كما القضاء في فرنسا على تحديد المفهوم الدقيق لها إلا أنه يمكن الوقوف على مجموعة من العناصر التي تمثل تقريبا محل إجماع يتجسد بتوافرها هذا المفهوم وهي عموما على عنصرين:

*العنصر الموضوعي:

ويعكس قدر النفع المرجو من الحرية أو قيمة المصالح المعقودة عليها، إذ تهدف إلى إشباع حاجات ضرورية لا تستقيم الحياة من دونها ما يستأهل والحال هكذا إيثارها بحماية قانونية ومتميزة.

كما يجب أن يتحدد هذا المفهوم بالاعتداء في ذات الوقت بمضمون الحرية، وبالمنزلة التي يحتلها النص المقرر لها في سلم التدرج التشريعي[4].

ووفق هذا المفهوم تتجسد شمولية هذا الاصطلاح لمظهرين، فالحرية الأساسية مفهومها أعم من الحريات العامة، بل وتستغرق أيضا فكرة الحقوق، وهو ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي منذ 2001 على توسيع معنى الحرية ليشمل أيضا الحقوق (كحق اللجوء السياسي، الحق في الصحة، الحق في الملكية، والحق في الحياة العائلية المستقرة ...).

كما أكد أيضا مفوضو الحكومة لدى مجلس الدولة الفرنسي على أن كل حرية أساسية هي حرية عامة، لكن العكس غير صحيح[5].

*العنصر الشكلي:

إذا كان العنصر الموضوعي للحرية الأساسية يبين حجم أهميتها، فإن العنصر الشكلي يبين درجة ترتيبها في هرم التشريع، فالحرية لا تكون أساسية إلا إذا تم تنظيمها بعد الاعتراف بها وفق نصوص قانونية، وهو ما عمل أيضا ودائما على تأكيده مفوضو الحكومة لدى مجلس الدولة الفرنسي.

وتتنوع مصادر الاعتراف بالحرية الأساسية بتنوع مصادر القانون، من دستور واتفاقيات وقانون داخلي ومصادر أخرى...، على أن تكون صيغة الاعتراف القانوني بالحرية الأساسية إلزامية

يخاطب من خلالها القاضي ليفرض حمايته عليها، وليست توجيهية للمشرع بغرض تنظيم كيفية ممارستها[6].

المطلب الثاني: تماثل يقتضيه توافر شرط الاستعجال[7]

شرط الاستعجال من الشروط الواجب توافرها عموما في الدعوى الاستعجالية، وعلى وجه الخصوص في دعوى حماية الحرية الأساسية والتعدي ودعوى وقف تنفيذ القرار الإداري[8]. وربط المشرع الجزائري في المادة 924 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بين قبول الطلب وضرورة وجود الطابع الاستعجالي، وعلى نحو ما يبدو من نصوص التشريع أن دور الاستعجال هنا يتميز بكونه:

*شرط اختصاص :

إذ بدونه لا ولاية للقاضي الاستعجالي على الدعوى. ولا ينعقد له الاختصاص بنظرها.

*شرط قبول:

فلا يكفي أن يكون القاضي مختصا لنظر الدعوى وإنما ينبغي أن يتوافر الاستعجال لقبول النظر فيها، وإلا قابلها القاضي بعدم القبول شكلا.

*شرط حكم:

إذ لا يكتفي القاضي بتوافر شرط الاستعجال حتى ينعقد الاختصاص له، كما لا يكتفي أيضا بشرط الاستعجال للقول

بقبول الدعوى، وإنما ينبغي أن يستمر هذا الشرط في الزمن حتى صدور الحكم، ومفاد ذلك أنه شرط ابتداء واستمرار.

مع ملاحظة أن الاستعجال في الحماية الأساسية للحرية يفوق نظيره المقتضى في وقف التنفيذ، فهو ليس مجرد ضرورة وإنما هو ضرورة قصوى (Une Urgence Extrême) وهي نتيجة تتأسس على أمرين: أولهما قانوني مفاده: ما نص عليه المشرع بضرورة الفصل في الدعوى خلال 48 ساعة ونفس مقدار الأجل مطلوب عند الاستئناف[9].

أما ثاني الأمور فهو منطقي مستمد من طبيعة الحماية الأساسية للحرية، بما تفسره بواعث النشأة القانونية لها، فلو كان الاستعجال ذاته المشروط في دعوى وقف التنفيذ لما وجدت الحاجة إلى تكريس دعوى الحماية الأساسية.

ومهما يكن من أمر في طبيعة الاستعجال من حيث خطورته إلا أن يشترط أن تشترك فيه الدعاوى الثلاث.

المطلب الثالث: تماثل مرده عدم مشروعية الاعتداء مناط الحماية

إن الاعتداء على الحرية الأساسية في دعوى وقف تنفيذ قرار أو حالة التعدي أو حماية الحرية الأساسية، يتخذ مصدره في الأشخاص الاعتبارية العامة، أو دعنا نقول في كل شخص يمكنه أن يختص القضاء الإداري بنظر منازعاته وإن كان يشترط في الاعتداء على الحرية في دعوى الحرية الأساسية الجسامة في الفعل من ناحية الموضوع فإن شرط عدم المشروعية من

الأحكام المتفق عليها في الدعاوى الثلاث السابقة، وإن كان هذا العيب يتخذ صورا مختلفة باختلاف الدعوى من حيث اشتراط توافر عدم المشروعية الظاهرة فقط، أو عدم المشروعية الجسيمة.

ففي حالة عدم المشروعية الظاهرة المتوافرة في دعوى الحماية الأساسية أو دعوى وقف التنفيذ لم يقصد المشرع حينما نص عليها عدم مشروعية التصرف؛ لأن ذلك يمكن الطعن فيه أمام القضاء الإداري. والمقصود بعدم المشروعية هنا أن تكون ظاهرة لا هي في ذاتها، وهو ما يصدق على مهمة قاضي الأمور المستعجلة الذي يعد قاضي الظاهر، بما يطلب منه من متطلبات بظاهرها دون أن يتعمق في موضوعها حتى لا يمس بأصل الحق.

وحتى لا يتردد القاضي في القيام بهذه المهمة بين تأديتها ظاهريا أو كقاضي موضوع، حدد له المشرع مدة زمنية قصيرة للفصل فيها هي (48) ساعة مثلا في دعوى حماية الحرية الأساسية، كما حدد له أحيانا إجراءات بسيطة كتوجيه الأمر على عريضة.

وانطلاقا من ذلك يوفر المشرع للقاضي إمكانية ارتداء لباس قاضي الاستعجال ذو الطابع الظاهري فقط.

أما حالة عدم المشروعية الجسيمة فتقع في حالة التعدي فتزداد شدة عدم المشروعية بما يعدم والحال معها العمل

الإداري فيتحول إلى مجرد عمل مادي، وبالرغم من حرص القضاء كما التشريع في فرنسا على المفارقة بين حالة التعدي ودعوى حماية الحرية الأساسية بما يفضي إلى تكاملها إلا أنه لم يستطع الحيلولة دون اندماجهما أحيانا، وتطبيقا لذلك قضى[10]، بأن القرارات التي أصدرها المحافظ Mayotte بشأن تنظيم حق الاسترداد الثلاثي معيبة بعدم مشروعية ظاهرة، لأنها صدرت بناء على مرسوم 28 سبتمبر 1926 والذي ألغي بمقتضى المادة 02 من مرسوم 12 أكتوبر 1992، ولعل هذا يعد مثالا على استغراق عدم المشروعية الظاهرة لعيب عدم المشروعية الجسيمة.

إن ما تقدم يعد من أبرز المسائل التي تقام عليها كل دعوى، وقد لاحظنا نوعا من التقارب إلى حد التماثل أحيانا بين أحكامها، فهل يكفي هذا مبررا للقول بأن هذه الدعاوى متشابهة وقد تغني إحداها عن الأخرى؟

إن اعتراف المشرع وتقنينه لهذه الدعاوى لم يكن من باب الإسراف، وإنما ليقينه بخصوصية كل دعوى، وتفردها وإن تشابهت في بعض أحكامها، وتبرز أوجه الاختلاف بينها في نواح عدة كحالة إمكانية الطعن فيها، أو في آجال الحكم فيها...[11]، ونركز في هذا المبحث على أوجه أخرى للتباين تبدو لنا أكثر أهمية.

المبحث الثاني :
في أحكام الاختلاف في الدعاوى الثلاث بما يوحي بالاستقلالية

إن لحماية الحرية دور غير مألوف في اختصاص القاضي الإداري، استحدثه المشرع الفرنسي بالقانون 597 لسنة 2000[12]، وتبناه المشرع في تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08، وهو إصلاح هائل الأثر، وبالغ الأهمية.

ولعل أبرز الأسباب التي حدت بالمشرع الفرنسي إلى تبني هذه الآلية هو ما لاحظه من مواطن القصور التي تتميز بها الحماية القانونية المقررة للحرية الأساسية بالرغم من تميزها بسبب تعدد الإجراءات على نحو يطيل أمد الفصل فيها، لذلك أيقن أخيرا أنه لا سبيل لتفادي هذه العيوب إلا بإيكال مهمة الحماية للقاضي على أن يمتاز اختصاصه بخصلتي بساطة الإجراءات وقصر الزمن ولا يتأتى ذلك إلا عند قاضي الأمور المستعجلة.

إن وظيفة القاضي الإداري عامة، وقاضي الأمور المستعجلة الإدارية على وجه خاص في حماية الحرية الأساسية ليس بالدور الجديد، إذ يمكن أن يمارسه القاضي بمناسبة نظرية دعوى الغصب أو حالة التعدي، وكذلك من خلال دعوى وقف التنفيذ كما أسلفنا الحديث، ولو كان القاضي الإداري يهدف فقط إلى تحقيق الطابع الاستعجالي في دعوى الحماية الأساسية للحرية

لكان له ذلك في حالة التعدي أو دعوى وقف التنفيذ، فندرك إذا مبدئيا أن أنواع الدعاوى تلك مختلفة عن بعضها البعض ليس فقط في أحكامها الإجرائية إنما أيضا في أحكامها الموضوعية، لنطرح التساؤل حول مدى إمكانية أن تكون إحدى الدعاوى لوقف التنفيذ أو التعدي بديلا عن دعوى حماية الحرية الأساسية.

المطلب الأول: خصوصية دعوى الحماية المستعجلة في مواجهة حالة التعدي

يتضح للوهلة الأولى أن هناك تماثلا في دور القاضي عند مباشرته لحالة التعدي أو دعوى حماية الحرية الأساسية، لأنه يهدف في كليهما إلى تحقيق ذات الهدف والغاية إلا أنه بإمعان النظر في هذين السبيلين يتضح أنه ليس بينهما تصادم ولا تعارض بل تكامل وتعاون، ويتجلى ذلك بوضوح من خلال ما تتميز به كل واحدة عن الأخرى بما يؤكد الاستقلالية بينهما، ولعل أبرز مكامن الاختلاف تنشأ من:

الفرع الأول: من حيث وسيلة الاعتداء

وفق النظام الإجرائي للحماية المستعجلة يستغرق مصدر الاعتداء التصرفات القانونية التي تقوم بها الإدارة، والأعمال المادية التي تقع منها أيضا، إذ هي حماية كما تتعامل مع تصرفات الإدارة في العقود والقرارات الإدارية، هي كذلك أيضا في الأعمال المادية للإدارة وهو ما يوحي به نص المادة

920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، عندما ربط دعوى المحافظة على الحرية الأساسية بكل ما تقوم به الأشخاص العامة أو الهيئات التي تخضع لاختصاص القضاء الإداري من أعمال عند ممارستها لسلطاتها.

ولا فرق أيضا في أن يتمثل عمل الإدارة في سلوك إيجابي أو في شكل امتناع، وإن كان يشترط في هذا الأخير أن يمثل اعتداء على حرية بعينها، وله أثره الملموس في تقييدها، إذ لا يكفي مجرد الامتناع [13].

وإنما الحال على خلاف ذلك في حالة التعدي أو ما يعرف بالاعتداء المادي، إذ كما يوحي به اسمه تقتضي الحماية بطريقة أن يكون مصدر الاعتداء على الحرية الأساسية عملا ماديا أتته الإدارة، ولا سبيل لإهمال نظرية التعدي إن كان مصدر الاعتداء قرارا أو عقدا، اللهم إلا إذا جرى تنفيذه، فحينها يغدو عملا ماديا ويتحقق بالتالي مناط تطبيقها. ويستوي هنا أن يكون عيب عدم الشرعية قد لحق التصرف ذاته أم شاب تنفيذه.

الفرع الثاني: من حيث وسيلة مصدر الاعتداء

لا يكفي لقبول طلب الحماية المستعجلة أن يكون الاعتداء على الحرية قد وقع من أحد الأشخاص الاعتبارية العامة فحسب، وإنما لا بد أن يكون التصرف الذي أحدثه مما يدخل

في نطاق اختصاصه، وهو جوهر التفرقة بين الحماية المستعجلة للحرية الأساسية وبين حمايتها عن طريق آلية التعدي، فإن كان نطاق الأولى يتحدد بأعمال الاعتداء التي تدخل في اختصاص الأشخاص الاعتبارية العامة، فإن مدى الثانية يتقيد بجملة الأعمال التي لا تمت إلى اختصاصهما بصلة، ويحيل العمل الإداري بذلك إلى مجرد عقبة مادية[14].

وهذا الاختلاف بين التعدي وحماية الحرية الأساسية يعرى عن وجه آخر للمقارنة، والمفارقة تكمن في درجة عدم المشروعية المستوحية في كل منها، فتكون جسيمة في الأولى لأن العمل فيها يغدو منقطع الصلة مع اختصاص الإدارة الدستوري أو القانوني، فيتجرد من الصفة الإدارية ويغدو عملا منعدما، في حين أن في الحماية المستعجلة تدنو عدم المشروعية فلا يتحلل فيه العمل من الطابع الإداري، ولا تتجاوز فيه الإدارة اختصاصها الدستوري أو القانوني.

الفرع الثالث: من حيث التأثر بالظروف الاستثنائية

يتعطل العمل بحالة التعدي عندما تتوافر حالات الضرورة أو الظروف الاستثنائية، فتنشئ هذه الظروف للإدارة مبررات قانونية في إتيان أفعالها، والتعدي على الحرية الأساسية، وهذا الظرف الاستثنائي ينقل عمل الاعتداء من عمل يوصم بعدم المشروعية الجسيمة إلى آخر مشوب بعيب عدم المشروعية البسيطة، وهذا

ما يتيح له الاحتفاظ بالطابع الإداري.

وعلى خلاف هذا الوضع في الحماية المستعجلة للحرية الأساسية أين لا تتعطل هذه الدعوى بالظروف الاستثنائية، فقاضي الأمور الاستعجالية الإدارية يعمل سلطاته في الحالتين درءا للاعتداء وقطعا لدابره[15].

المطلب الثاني: خصوصية الحماية الأساسية للحرية في مواجهة دعوى وقف التنفيذ

بالرغم من أن نظام وقف التنفيذ أحاط الحرية بالحماية المستعجلة في عدة أمور إلا أنها تبقى حماية ناقصة تختلف عن الحماية المستعجلة من عدة أوجه مؤثرة، ولعل أبرز أوجه الاختلاف المفضي إلى التمييز بينهما يظهر في:

الفرع الأول: من حيث تبعية الحماية ومحدوديتها

تعد دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري دعوى تبعية لأنها تظل لصيقة بطلب الطعن الذي أقيم ضد قرار ما مس الحرية أو أعاق ممارستها، ودون هذا الطعن لا يمكن لصاحب المصلحة اقتضاؤها وهو شرط شكلي في دعوى وقف التنفيذ[16]، وهو ما أكده المشرع في المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وطالما كان كذلك فإن وقف تنفيذ القرار يرتبط في وجوده وانقضائه بدعوى الإلغاء المرفوعة لاسيما فيما تعلق بآجال رفع الدعوى.

وعلى خلاف ذلك يمكن لذي الشأن طلب الحصول على الحماية المستعجلة للحرية بغير الحاجة إلى الطعن في الوسيلة الإدارية لهذا الاعتداء قرارا كان أو غيره.

أما محدودية الحماية فتبدو في وجهين، الأول يتحدد بنطاق جريانها إذ تظل مرهونة بالاعتداء الناجم عن القرار الإداري وحده دون سواه من أعمال الإدارة، إذ لا يتصور أن يرد وقف التنفيذ إلا على قرار دون الأعمال المادية؛ لأن هذه الأخيرة لا تقبل الطعن بالإلغاء وفقا لنظرية تبعية الوقف للطعن.

أما الوجه الثاني فيتحدد بسلطات القاضي فتتقيد في وقف التنفيذ بالقضاء به دون تجاوزه إلى توجيه الأوامر للإدارة اللهم إلا إن كانت هذه الأوامر مرتبطة بحكم وقف التنفيذ ذاته، أما حالة الحماية المستعجلة فما جاءت إلا تحت عنوان توجيه الأوامر للإدارة بكل ما يقتضيه واقع إزالة التعدي على الحرية الأساسية..

الفرع الثاني: من حيث وقتية الحماية واضطرابها

إن لدعوى وقف التنفيذ ميعادا لا يمكن تجاوزه وهو ذاته ميعاد دعوى الإلغاء، فمن نتائج الربط بينهما إقرار الطابع المؤقت لدعوى وقف التنفيذ لأنها ليست حماية مقصورة لذاتها، وإنما هي مكفولة تبعا لغيرها، في حين أن دعوى

الحماية المستعجلة نجد الأصل فيها وقف المشرع الفرنسي عدم التقيد بميعاد معين عند رفعها.

أما الطابع المضطرب في دعوى وقف التنفيذ فيتأتى من فكرة الحماية المفترضة على اعتبار أن أساسها اتجاه قضائي لمجلس الدولة وما يوجد ما يحيله إلى التزام قانوني بحت، ومغايرة لذلك تكون الحماية المستعجلة التي تستند على نص قانوني ولا مجال للقضاء بمختلف درجاته أن يتحول عنها، فالحماية المستعجلة للحرية مستقرة باستقرار النص المقرر لها.

ولا أدل على التمايز بين وقف التنفيذ ودعوى حماية الحرية الأساسية من إمكانية الجمع بينهما، إذا كان المساس أو الاعتداء على الحرية متأتيا من قرار إداري، كما يمكن للمتضرر التأسيس على إحداها دون الأخرى.

إلا أن المفاضلة بين السبيلين لا تخلو من إيقاع المضرور في حرج الاختيار فمزايا أحدهما هي عيوب في الأخرى، وهكذا العكس، فإذا كانت الحماية المستعجلة أميز في سرعة التحقيق والإجراءات والاستقلالية، فإن لها عيوبا تجعل حماية وقف التنفيذ تتميز عليها، وتتمثل خاصته فيما تشترطه دعوى الحماية من شروط أشد كأن يكون الاعتداء جسيما، وأن فكرة عدم المشروعية بالغة ويكفي في الوقف أن يسوق الطاعن ما

يزرع في نفس القاضي شكا في عدم المشروعية، وأن تكون أيضا الحرية المعتدى عليها هي إحدى الحريات الأساسية على خلاف دعوى وقف التنفيذ.

المطلب الثالث: مدى تميز الحماية الأساسية للحرية عن دعوى وقف التنفيذ في التشريع الجزائري

نص المشرع في المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على:"عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي، يجوز لقاضي الاستعجال، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار معينة منه متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار.

عندما يقضي بوقف التنفيذ، يفصل في طلب الإلغاء في أقرب الآجال ينتهي أثر وقف التنفيذ عند الفصل في موضوع الطلب".

فيما نص في المادة 920 على أنه:" يمكن لقاضي الاستعجال، عندما يفصل في الطلب المشار إليه في المادة 919 أعلاه، إذا كانت ظروف الاستعجال قائمة، أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من الأشخاص

المعنوية العامة أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة سلطاتها، متى كانت هذه الانتهاكات تشكل مساسا خطيرا وغير مشروع بتلك الحريات.

يفصل في الاستعجال في هذه الحالة في آجال ثمان وأربعين (48) ساعة من تاريخ تسجيل الطلب".

من خلال استقراء المواد السابقة نستشف أن المشرع أحاط دعوى وقف تنفيذ القرار بالطابع الاستعجالي وتختلف الدعوى عن نظيرتها التي نظمها في المواد الأخرى.

إلا أنه ربط من خلال المادة 920 بين فكرة الحماية الاستعجالية للحرية الأساسية ودعوى وقف تنفيذ القرار وجعل الأولى لا تكون إلا بتوافر الثانية، لأنه جعل بإمكان القاضي الاستعجالي ـ وهو في ذلك يملك سلطة تقديرية ـ أن يأمر بكل تدبير ضروري لحماية الحرية الأساسية بمناسبة فصله في دعوى وقف تنفيذ القرار.

إن هذا الربط بين الإجراءين يقلل من استقلالية دعوى حماية الحرية الأساسية بل بنسفها ويجعلها دعوى تبعية لدعوى وقف التنفيذ وبالتالي لا تكرس والحال هكذا هدف إقرارها بكونها دعوى بسيطة في إجراءاتها، سريعة في الفصل فيها ومستقلة عن غيرها.

إن هذا الربط بين السبيلين يجعل ما يشترط كأصل عام في دعوى وقف التنفيذ من شروط هو أيضا مشروط في دعوى حماية الحرية الأساسية، وإن كانت الشروط المتعلقة بضرورة توافر حالة الاستعجال أو عيب عدم المشروعية لا تطرح إشكالا لأنها تتفق وطبيعة حماية الحرية فإن الشرط المتعلق بضرورة الطعن في القرار الإداري قبل رفع الدعوى الاستعجالية، يجعل منها دعوى لا طائل منها، خاصة إذا كان التعدي على الحرية واقع بعمل مادي وليس بقرار إداري.

إن الحماية الاستعجالية للحرية الأساسية لما أقرها المشرع الفرنسي، أحدث من خلالها ثورة في حماية الحرية، بأن جعل منها طريقا سلسا لصيانتها بإعطائه مفهوما واسعا لمعناها، وتقليصا لإجراءاتها وآجالها، وفتح باب إعمالها ضد كل تصرف صادر عن الإدارة قانونيا كان أو ماديا، فتفوقت والحال هكذا على دعوى وقف تنفيذ القرار ودعوى الغصب التي يضطلع بها القاضي العادي.

إن المشرع الجزائري لما تبنى ذات المنهج في اعترافه بدور القاضي الإداري الاستعجالي في حماية الحرية الأساسية، واعترافه أيضا بذات الآجال التي سنها المشرع الفرنسي، إلا أنه ابتعد عن تحقيق الهدف المنشود من هذه الدعوى، بسبب ربطه

لها بدعوى وقف التنفيذ، فتكون بوجودها وتنعدم بغيابها، ويستتبع هذا الربط نتائج وخيمة من حيث ضرورة ارتباط دعوى حماية الحرية الأساسية بدعوى الإلغاء الكلي أو الجزئي للقرار بل وارتباط وجودها أصلا بوجود قرار إداري، إذ لا نتصور – وفق ما نص عليه المشرع – أن توجد هذه الدعوى ضد الأعمال المادية للإدارة.

الخاتمة

قضاء الاستعجال الإداري من الميادين المهمة التي ينبغي الوقوف عندها لتأملها ودراستها، وزادت هذه الأهمية أمام التطور السريع في تنظيم القضاء الإداري في الجزائر بعد تعديل 09/08 [17] الذي أفرد للاستعجال الإداري أحكاما مستقلة في موضوعه وشكله.

ولعل من أبرز الأشياء المستحدثة هي فكرة دعوى حماية الحرية الأساسية، وإن كان الفضل في ابتداعها لا يعود للمشرع الجزائري بل الفرنسي إلا أنه تحسب عليه مساهمة فعالة في إعلاء قيمة الحرية الأساسية وتمييزها.

ومما لاحظناه من مقارنة بسيطة بين آليات ثلاث مختلفة في وقت تنفيذ القرار، وحالة التعدي وحماية الحرية الأساسية أنها تتفق في تحقيق هدف واحد هو صيانة الحرية من كل تعد

وتتخذ في ذلك الطريق الاستعجالي لدرء عدم المشروعية، إلا أن كل واحدة منهن تختلف عن الأخرى في مسائل جوهرية على نحو سبق بيانه، فهل يمكننا القول والحال هكذا أن المشرع استطاع أخيرا أن يضمن حماية للحرية الأساسية بشكل مستقل ومتميز عن باقي الدعاوى.

وصلنا من خلال تحليل المادة 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى حقيقة أن المشرع ولو تبنى آلية جديدة في حماية الحرية إلا أنه عطل الاستفادة منها بسبب ربطها بدعوى وقف التنفيذ بما تستوجبه من شروط لاسيما ما تعلق منها بضرورة رفع دعوى الإلغاء على القرار أولا.

لذلك نهيب بالمشرع هاهنا إلى تكريس أكثر استقلالية لدعوى حماية الحرية الأساسية بجعلها دعوى مستقلة عن غيرها في رفعها كما في إجراءاتها، وعدم تعليقها على دعوى الإلغاء؛ لأن الحرية قد تنتهك أيضا بالأعمال المادية للإدارة وليس فقط بأعمالها القانونية.

الهوامش

1 –Chapus (R): lecture du code de la justice administrative, R.F.D.AD. 2000, P.932.

2– انظر المادة 929 ف 02 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09–08 المؤرخ في 25 فيفري 2008.

3– انظر حول أحكام وقف التنفيذ المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية

والإدارية 09-08.

4- د: محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، دار الجامعية الجديدة، مصر، 2008، ص38.

5 -RIVERO (4) : Les libertés publiques, les droits de l'homme, paris P.V.F.5éme éd, 1987, p30 etss.

6- حول طبيعة الاعتراف بالحرية انظر:

MATHIEU (B) et VERPEAUX (M) contentieux constitutionnel de droits fondamentaux, L.G. D. J. Paris, 2002, P 276.

7- حول موضوع شرط الاستعجال في الدعوى الإدارية الاستعجالية، من حيث ماهيته وشروط انقضائه. انظر كل من: د: عبد المحي بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثالثة، 2006، ص 162 وما بعدها. وأيضا: د: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار الفكر الجامعي، مصدر، ص 93 وما بعدها.

8- انظر المواد: 919- 921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08/09

9- انظر المواد: 920-237 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08/09 على التوالي.

10- د: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 93.

11- د: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 94.

د: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص84 وما بعدها.

12 -DRAGO (R) :Droits fondamentaux et personnes publiques , A. J. 1998.P 130.

13- حول قرار مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن انظر ما أوردة:

د: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص84 وما بعدها.

14- كحالة تنفيذ القرارات الإدارية المعدومة، أو التنفيذ الجبري دون سند قانوني، ودون توافر حالة الضرورة....

15- انظر حول الظروف الاستثنائية وتأثيرها على سلطات القضاء، د: أحمد حلمي علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1987، ص 162 وما بعدها.

16- وهو ما أكدته أيضا الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في مجلس الدولة انظر على التوالي: المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الأول، 1993، ص 131

وما بعدها، مجلة مجلس الدولة، العدد 4، 2003، ص 135 وما بعدها. وأيضا لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقي في قضاء الاستعجال الإداري، دار هومة الجزائر، 2007، ص 184 وما بعدها.

17- انظر حول جديد التعديلات كل من : بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادي، الجزائر. ود: فريحة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري

د/ صالحي الواسعة
كلية الحقوق - جامعة باتنة

مقدمة

تضطلع الإدارة العامة بتقديم الخدمة العامة. وبمناسبة تقديمها لهذه الخدمة، تصدر قرارات إما مادية أو قانونية تتصف بالنفاذ المباشر وذلك تفعيلا للعمل الإداري. وقد يترتب على هذه القرارات إلحاق ضرر بالمخاطبين بها يصعب تداركه مستقبلا. ولذلك ومن أجل إقامة التوازن بين القرار الإداري الذي يستلزم النفاذ المباشر لتفعيل العمل الإداري من أجل المصلحة العامة، وبين حماية حقوق وحريات الأفراد التي يكفلها الدستور، أوجد المشرع القضاء الإداري، مهمته رقابة الإدارة في تصرفاتها وقراراتها حتى يضمن حماية مبدأ مشروعية العمل الإداري الذي مفاده سيادة القانون "القانون فوق الجميع".

وبموجب هذا المبدأ يحق لكل مواطن تضرر من قرار إداري مخاطب به، اللجوء للمحكمة الإدارية طالبا إلغاءه بناء على دعوى الإلغاء.

وإلى غاية النظر في مدى مشروعية القرار الإداري من عدمه

من قبل المحكمة الإدارية العادية وما تتطلبه من إجراءات طويلة تحتاج لوقت طويل لإتمامها، يكون القرار الإداري محل الطعن قد ألحق بالمخاطب به أضرارا يصعب تداركها مستقبلا. لذلك أوجد المشرع إلى جانب القضاء الإداري العادي، القضاء الإداري الاستعجالي يلجأ إليه كل من صدر في حقه قرار إداري ألحق به ضررا وذلك بموجب دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري مؤقتا تفاديا لإلحاق أضرار دائمة بالأفراد من جراء قرار إداري غالبا ما يحكم بعدم مشروعيته.

فما هي سلطة القضاء الإداري الاستعجالي في وقف تنفيذ القرار الإداري لتفادي إلحاق أضرار بالمخاطبين به؟ وإلى أي مدى نجح هذا القضاء في إيجاد توازن بين تفعيل العمل الإداري لتحقيق المنفعة العامة، وحماية مصالح الأفراد التي قد تضار بسبب تنفيذ قرار إداري غالبا ما يحكم بعدم مشروعيته؟

هذا ما سنتولى الإجابة عنه من خلال هذه المداخلة وذلك وفقا للخطة التالية:

أولا: مفهوم القرار الإداري والاختصاص بالنظر في وقف تنفيذه

1. مفهوم القرار الإداري
2. الاختصاص بالنظر في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري.

ثانيا: شروط قبول دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري

1. اقتران طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بطلب إلغائه
2. توافر عنصر الاستعجال

3. حالات انتفاء عنصر الاستعجال:

خاتمة: تتضمن استنتاجات واقتراحات.

أولا- مفهوم القرار الإداري و الاختصاص بالنظر في وقف توقيفه :

تعبر الإدارة عن إرادتها من خلال ما يصدر عنها من قرارات سواء ما تعلق بإدارة وتنظيم المرافق العامة أو ما تعلق بقرارات ضبطية الهدف منها حماية الأمن والسكينة العامة. أو ما تعلق بالعلاقة بينها وبين المخاطبين بقراراتها كما هو الشأن في العلاقة الوظيفية التي تجمع الموظف بالإدارة، فهذه العلاقة لا يمكن أن تقوم أو تلغى إلا بواسطة قرار إداري.

ونظرا لتمتع الإدارة بامتيازات السلطة التي تخول لها اتخاذ قرارات بصفة انفرادية، على عكس المواطن المخاطب بهذه القرارات والذي يقف في مركز ضعف، والمطالب بالانصياع لهذه القرارات، خاصة وأن هذه القرارات أي القرارات الإدارية تكون نافذة لمجرد صدورها وذلك تحقيقا للمصلحة العامة

1- مفهوم القرار الإداري:

1- 1- تعريف القرار الإداري وعناصره:

يعرف القرار الإداري بأنه:"تصرف إرادي انفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثارا قانونية إما بإنشاء وضع قانوني جديد أو بتعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"[1]

1- 2- عناصر القرار الإداري:

من التعريف أعلاه يمكن استخلاص عناصر القرار الإداري وهي:

2-1- القرار الإداري قرار انفرادي بمعنى أنه يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة دون أن يكون للطرف المخاطب به دور فيه.

غير أن هذا لا يعني أن القرار الإداري يصدر عن شخص واحد من الإدارة بل قد يشترك في تكوين هذا القرار أكثر من شخص كقرار ترقية موظف، الذي يستوجب عرضه على مسؤوله المباشر إلى غاية عرضه على المسؤول الأول للمؤسسة، ورغم ذلك يعد قرارا انفراديا طالما أن جميع من يعرض عليه هذا القرار يعمل لصالح جهة إدارية واحدة.

أما إذا كان هناك تفاعل إرادتين مختلفتين عُدّ ذلك عقدا وليس قرارا وذلك تطبيقا لنص المادة 59 من القانون المدني التي تنص على أنه:

"يتم العقد لمجرد تبادل الطرفين التعبير عن إرادتهما المتطابقتين دون الإخلال بالنصوص القانونية"[2]

2-2- أنه قرار إرادي أي أن الإدارة تعبر عن إرادتها بواسطة إصدارها لقرارات إدارية ويحق للإدارة التعبير عن إرادتها بناء على اكتسابها للشخصية الاعتبارية التي تكسبها أهلية قانونية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقررها القانون[3]

2-3- أنه قرار يصدر عن جهة إدارية مختصة إذ لا يمكن للقرار الإداري أن يرتب أي أثر قانوني إلا إذا صدر عن جهة إدارية مختصة لها سلطة إصداره، سواء كانت سلطة مركزية كرئاسة الجمهورية مثلا، أو صدر عن سلطة لامركزية كما هو الشأن في القرارات الصادرة عن الوالي، أو عن رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو عن رئيس المؤسسة العمومية، مثال ذلك القرارات الصادرة عن مدير الجامعة.

2-4- أنه قرار يرتب آثارا قانونية: إن العبرة في القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يترتب عليه، والذي تحدث الإدارة بموجبه تغييرات في العلاقات القانونية القائمة سواء بإنشائها لمراكز قانونية جديدة كقرار توظيف أو تعيين..الخ، أو قد تعدل من مراكز قانونية قائمة كقرار ترقية الموظف إلى رتبة أعلى، وقد تزيل القرارات الإدارية مراكزا قانونية كانت قائمة كقرار توقيف الموظف أو إقالته من منصبه ...الخ.

ومنه فإن القرارات الإدارية التي لا تخاطب الأشخاص ولا تحدث مراكز قانونية أو تزيلها لا تعتبر قرارات إدارية، كالأعمال التي تتخذها الإدارة من أجل حسن سير نظامها الداخلي. وكذلك الإنذارات التي توجه لبعض الموظفين[4] شريطة ألا تكون مصحوبة بعقوبات.

فإذا توافرت هذه الأركان في القرار الإداري كانت له صفة القرار الإداري الذي يحق للإدارة باعتبارها صاحبة سلطة

الامتياز اتخاذ القرار بصفة انفرادية ولا يكون للطرف المخاطب فيه إلا حق التظلم من هذا القرار تجاه نفس الجهة التي أصدرت هذا القرار، وتطبيقا لمبدأ المشروعية الذي يخضع بموجبه العمل الإداري للرقابة القضائية، إذ تقضي المادة 143 من الدستور[5] أنه:

"ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"

ومنه يحق لمن صدر في حقه قرار إداري من شأنه إلحاق ضرر به اللجوء للقضاء الإداري طالبا إلغاء هذا القرار لعدم مشروعيته.

غير أنه ولغاية النظر في مشروعية القرار الإداري من عدمها، وباعتبار القرار الإداري قابلا للتنفيذ المباشر، قد يترتب على تنفيذه أضرار بالمخاطب به يصعب تداركها، لذلك أجاز القانون للمخاطب به حق تقديم طلب وقف تنفيذ هذا القرار أي القرار الإداري. فلمن يؤول الاختصاص بالنظر في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري؟

2- الاختصاص بالنظر في وقف تنفيذ القرار الإداري:

مر بنا أن المشرع الجزائري أخضع أعمال الإدارة للرقابة القضائية وذلك بموجب المادة 173 من الدستور تطبيقا لمبدأ المشروعية الذي بموجبه يحق لكل مواطن يشعر بأنه تضرر من تصرفات الإدارة اللجوء إلى القضاء الإداري لمخاصمة الإدارة المعنية بموجب دعوى قضائية (دعوى الإلغاء)، أي إلغاء

القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة والتي من شأنها إلحاق ضرر بالمخاطب بها.

غير أنه عند اتباع الإجراءات العادية لمقاضاة الإدارة قد يستغرق ذلك وقتا طويلا حتى يتم الفصل في الدعوى من قبل القاضي الإداري، مما يؤدي إلى ترتيب نتائج يصعب تداركها مستقبلا، كما أن الإدارة تكون قد نفذت قراراتها المتصفة بالنفاذ المباشر وذلك بحجة تحقيق المصلحة العامة، لذلك أعطى المشرع للمواطن حق اللجوء إلى نفس الجهة التي رفع أمامها طلب إلغاء القرار الإداري طالبا وقف تنفيذ القرار الإداري وذلك درءا للضرر الذي قد يلحقه به هذا القرار، والذي يصعب جبره مستقبلا، فلمن يؤول الاختصاص بالنظر في قرار وقف تنفيذ القرار الإداري؟

2-1- الاختصاص بنظر طلب وقف تنفيذ القرار الإداري:

يؤول الاختصاص بالنظر في دعوى إلغاء القرار الإداري إلى المحاكم الإدارية باعتبارها صاحبة الاختصاص بالنظر في القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري طرفا فيها[6].

غير أن الطعن بالإلغاء في القرار الإداري أمام القضاء الإداري لا يترتب عليه وقف تنفيذه، لذلك يستلزم القانون تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري تزامنا مع طلب الإلغاء ولا يعتبر طلب تنفيذ القرار الإداري دعوى مستقلة بذاتها بل

هي عبارة عن طلب متفرع عن طلب الإلغاء، يشترط القانون لقبوله ضرورة وجود دعوى لإلغاء القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ[7].

ونتيجة لارتباط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بطلب إلغائه ارتباط الفرع بالأصل، فإن قضاء المحكمة الإدارية بعدم اختصاصها بنظر دعوى الإلغاء يترتب عليه بالنتيجة عدم الاختصاص أيضا بالنظر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري محل دعوى الإلغاء، فعدم الاختصاص بنظر الدعوى الأصلية يستتبع بالتبعية ما يتفرع عنها من طلبات وفقا لطبائع الأمور.[8]

2-2- ما يخرج عن نطاق اختصاص المحكمة الإدارية:

لا تختص المحاكم الإدارية بالنظر للاختصاص في وقف تنفيذ قرار إداري أخرجه المشرع من نطاق اختصاصها بنص خاص، رغم أن الأصل هو اختصاص تلك المحاكم بنظر سائر النزاعات المتعلقة بالقرارات الإدارية سواء تعلق بالمنازعة حول إلغائها أو طلب التعويض عنها أو وقف تنفيذها.

واستثناء من الأصل العام، الذي يجعل القضاء الإداري مختصا بالنظر في كافة المنازعات التي تكون الإدارة العمومية طرفا فيها، فقد أخرج المشرع من اختصاصها بعض المنازعات وذلك بنص خاص، مثال ذلك ما نص عليه في المادة 273 من قانون الجمارك التي تنص على أنه:

"تنظر الجهة القضائية المختصة بالبت في القضايا المدنية،

في الاعتراضات المتعلقة بدفع الحقوق والرسوم أو استردادها ومعارضات الإكراه وغيرها من القضايا الجمركية الأخرى التي لا تدخل في اختصاص القضاء الجزائي"

يتضح من نص المادة أعلاه أن المنازعات المتعلقة بدفع حقوق ورسوم الجمارك رغم أنها مؤسسات عامة، ذات طابع إداري التي تدخل تحت نطاق المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لكنها مستبعدة من النظر فيها من قبل القضاء الإداري.

غير أن هذا لا يعني إبعاد القضاء الإداري كليا من المجال الجمركي، سواء ما تعلق بدعوى الإلغاء أو دعوى التعويض في حالة قيام مسؤولية إدارة الجمارك القائمة على أساس الخطأ[9].

ويجري الأمر بالمثل فيما يتعلق بمنازعات الضمان الاجتماعي رغم أن هيئة الضمان الاجتماعي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، إلا أن المشرع جعل الاختصاص بالنظر في النزاعات في مجال الضمان الاجتماعي إلى المحاكم الاجتماعية وذلك بنص المادة 143 من القانون رقم 15/83 المؤرخ في 02 يوليو 1983 والمتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي المعدل والمتمم، والتي تنص على أنه:

"ترفع الخلافات في المنازاعات العامة كما جاء في تعريفها في المادة 02 و03 أعلاه إلى المحكمة المختصة بالقضايا الاجتماعية".

ومثلما هو الشأن بالنسبة للمنازعات الجمركية فإن المشرع الجزائري لم يستبعد كافة النزاعات المتعلقة بالضمان الاجتماعي من اختصاص القضاء الإداري، إذ قضى في المادة 16 من القانون رقم 15/83 [10]:

"في حالة المنازعات التي تطرأ بين الإدارات العمومية والمجموعات المحلية بصفتها هيئات مستخدمة، وبين هيئات الضمان الاجتماعي، فإن الاختصاص بشأنها يؤول إلى القضاء الإداري".

كذلك الشأن فيما يتعلق بالمنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناتجة عن مركبة تابعة للدولة أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري [11].

إذ يؤول الاختصاص بشأنها إلى المحاكم العادية، وعليه عندما ترفع نزاعات أمام المحكمة الإدارية ويتبين أنها من اختصاص المحاكم العادية تقضي بعدم الاختصاص النوعي. [12]

أما إذا رفع أمامها نزاع تبين أنه من اختصاص مجلس الدولة، يحيل رئيس المحكمة الإدارية ملف الدعوى إلى مجلس الدولة، وذلك في أقرب الآجال. مثلما هو الشأن في القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة فيما يتعلق برفض الترخيص بالتجميع الاقتصادي وفقا لأحكام قانون المنافسة، إذ يحق لأطراف التجميع الطعن في هذا القرار أمام مجلس الدولة [13].

هذا وعندما يؤول الاختصاص للمحكمة الإدارية، بالنظر في طلب توقيف القرار الإداري، يجب أن يتوافر هذا الطلب على شروط وهي:

ثانيا- شروط قبول وقف تنفيذ القرار الإداري:

إن الهدف من القضاء الاستعجالي سواء العادي أو الإداري هو دفع ضرر يصعب تداركه مستقبلا، لذلك تتصف الأوامر والقرارات الاستعجالية بأنها مؤقتة ولا تمس بأصل الحق. وتزول آثارها بمجرد صدور الحكم في الموضوع.

هذا ويشترط القانون لقبول دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري توافر شروط تتمثل في:

ثانيا-1- اقتران طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بطلب إلغائه: نظرا لتبعية طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بطلب إلغائه يشترط القانون لقبول هذا الطلب أن يكون متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع تطالب بإلغاء القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ وهذا ما هو واضح من نص المادة 834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية في فقرتها الثانية والتي تنص على أنه:

"...لا يقبل طلب إيقاف تنفيذ القرار الإداري ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع، أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830 أعلاه".

هذا، وخلافا لبعض القوانين التي تشترط أن يتضمن طلب

الإلغاء ذاته طلب وقف التنفيذ فإن المشرع الجزائري اشترط أن يرفع الطلب الرامي إلى وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى مستقلة عن دعوى الإلغاء[14].

ويترتب على التلازم ما بين طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وإلغائه، أن يتوافر في هذا الطلب نفس الشروط الواجب توافرها وقبول طلب الإلغاء.

والحكمة من تلازم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري مع طلب إلغائه هي أن يتسنى للقاضي من خلال التحقيق الأول لأسباب الطعن بالإلغاء التأكد من توافر الشروط الموضوعية لطلب وقف التنفيذ[15]، خاصة وأن التشكيلة التي تنظر في الموضوع – أي: طلب إلغاء القرار الإداري - هي ذاتها التي تنظر في طلب وقف تنفيذه، وهذا واضح من نص المادة 836 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنه:

"في جميع الأحوال، تفصل التشكيلة التي تنظر في الموضوع في الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بأمر مسبب".

ومتى بدا أو تراءى للمحكمة الإدارية من عريضة افتتاح الدعوى، أي: دعوى الموضوع، ومن طلبات إيقاف التنفيذ أن رفض هذه الطلبات مؤكد، يحق لها الفصل في الطلب بالرفض دون إجراء أي تحقيق[16].

وعند فصل المحكمة في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بوقف تنفيذه، تفصل في طلب الإلغاء أيضا وفي أقرب الآجال.

وتنتهي آثار وقف تنفيذ القرار الإداري لمجرد الفصل في الموضوع في الإلغاء، ذلك لأن الأمر بوقف التنفيذ أمر مؤقت ينتهي بمجرد الفصل في الموضوع[17].

ثانيا-2- توافر عنصر الاستعجال

يعتبر عنصر الاستعجال شرطا أساسيا في كل دعوى استعجالية إدارية يجب توافره حتى ينعقد اختصاص القضاء الإداري الاستعجالي.

ويتوافر عنصر الاستعجال في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري إذا كان من شأن تنفيذه ترتيب أضرار يصعب تداركها إذا قضت المحكمة بإلغائه، ويعود تقدير توافر صفة الاستعجال من عدمه لقاضي الموضوع على ضوء وقائع وظروف وملابسات الدعوى. وهذا ما يمكن استنتاجه من نص المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على أنه:

"عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض يكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي، يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار معينة منه متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار".

هذا، ويجب على قاضي الاستعجال عند بحثه مدى توافر عنصر الاستعجال من عدمه التأكد من أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري لا يضر بأصل الحق وإلا قضى برفضه، ذلك أن

الدعوى الاستعجالية بصفة عامة لا تتطرق بشكل جوهري لحقوق الأطراف ومراكزهم القانونية لأنها عبارة عن تدابير مؤقتة تزول آثارها بمجرد صدور الحكم في دعوى الموضوع[18].

وقد ترك المشرع للقاضي سلطة تقدير توافر عنصر الاستعجال كشرط للقضاء بوقف تنفيذ القرار الإداري وذلك لتوخي النتائج التي قد تترتب على تنفيذ القرار الإداري والتي يصعب تداركها مستقبلا خاصة متى حكم القاضي بعدم مشروعيته.

ومتى توافرت جميع شروط دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري وأمر القاضي بوقف تنفيذ القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ، يتم التبليغ الرسمي للأمر القاضي بوقف التنفيذ خلال أجل أربع وعشرين(24) ساعة وذلك بجميع وسائل التبليغ إلى كل المعنيين بالأمر وإلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري المطعون فيه، ويترتب على ذلك توقيف جميع الآثار القانونية للقرار الإداري المطعون فيه ابتداء من تاريخ وساعة التبليغ الرسمي أو تبليغ أمر وقف التنفيذ للجهة الإدارية التي أصدرته، كما يحق لذوي الشأن استئناف هذا الأمر أمام مجلس الدولة وذلك خلال أجل خمسة عشر يوما تحسب من تاريخ التبليغ[19].

ثانيا- 3- حالات انتفاء عنصر الاستعجال:

إن الهدف من طلب وقف القرار الإداري هو توخي النتائج التي قد تترتب على تنفيذه والتي من شأنها أن تلحق أضرارا

بالمخاطب بها يصعب تداركها مستقبلا، وعليه إذا تم تنفيذ القرار الإداري وترتبت كل النتائج عليه أو كان هذا القرار من شأنه أن يمس حقا ماليا وينتفي عنصر وصفة الاستعجال.

3-1- تنفيذ القرار الإداري:

إذا لم تتحقق النتائج التي يتعذر تداركها لا يكفي لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري توافر صفة الاستعجال وقت تقديم هذا الطلب، بل يستلزم أن يبقى عنصر الاستعجال قائما لغاية الفصل في هذا القرار من قبل المحكمة المختصة إما بوقف تنفيذه أو بإلغائه.

وعنصر الاستعجال كما أشرنا يتمثل في توخي النتائج التي قد تترتب على تنفيذ هذا القرار ويصعب تداركها.

أما إذا تم تنفيذ القرار وتحققت هذه النتائج فعلا فإن عنصر الاستعجال هنا ينتفي الأمر الذي يستلزم معه رفض طلب وقف تنفيذه، لأنه أصبح دون جدوى ولم يعد لصاحبه مصلحة الاستمرار في طلبه، ذلك أن المصلحة تعتبر شرطا لقبول طلب وقف التنفيذ باعتباره طلبا متفرعا عن طلب الإلغاء والتي تعد المصلحة أبرز شروط قبولها إذ تأخذ المصلحة في طلب توقيف تنفيذ القرار الإداري حكم المصلحة في طلب إلغائه والتي من يستلزم لقبولها استمرار المصلحة لغاية الفصل فيه[20].

3-2- شرط الجدية:

إن الهدف من طلب وقف تنفيذ القرار الإداري هو توقي

الآثار الضارة التي يستحيل تداركها نتيجة لتنفيذ القرار الإداري محل الطعن لذلك يشترط القانون أن يكون طالب وقف التنفيذ جديا في طلبه ولا يصبوا من ورائه إلى عرقلة العمل الإداري خاصة أن الإدارة كما سبق وأن وضحنا تعبر عن إرادتها في تنفيذ أعمالها بواسطة القرارات التي تصدرها.

ويقصد بالجدية أن يثبت لدى المحكمة من خلال تفحص ملف الدعوى أنه من المرجح إلغاء القرار محل طلب وقف التنفيذ وذلك استنادا إلى الأسباب التي أسس عليها المدعي دعواه.

أما إذا تراءى للمحكمة الإدارية من خلال عريضة افتتاح الدعوى ومن طلبات إيقاف التنفيذ أن رفض هذه الطلبات مؤكد تفصل في الطلب أي طلب عدم التنفيذ حتى دون إجراء أي تحقيق وذلك لعدم جديته[21].

هذا، وإذا كان طلب وقف تنفيذ القرار الإداري هو فرع عن طلب إلغائه فإن الأثر المترتب على كل منهما يختلف باختلاف الهدف منه.

إذ يترتب على قرار وقف تنفيذ القرار الإداري تعطيل مؤقت لتنفيذه لغاية الفصل في طلب إلغائه والذي يترتب على رفضه استمرار تنفيذ القرار الإداري .

أما إذا ترتب على طلب إلغاء القرار الإداري قبول هذا الطلب والحكم بإلغاء القرار الإداري ترتب على ذلك انعدام أي أثر قانوني للقرار الإداري، إذ يعد كأن لم يصدر أصلا ويعود

المخاطب به إلى الحالة التي كان عليها قبل صدور هذا القرار، أي: القرار الإداري.

خاتمة

بعد دراستنا لموضوع طلب وقف تنفيذ القرار الإداري تراءت لنا بعض النتائج نذكرها فيما يلي:

1- تكريس المشرع الجزائري لمبدأ المشروعية المنصوص عليه في الدستور والذي مفاده: القانون فوق الجميع.

ذلك من خلال حماية حقوق الأفراد من الانتهاكات التي قد تلحقهم من قبل الإدارة بحجة المصلحة العامة لذلك جعل المشرع أعمالها تخضع لرقابة القضاء حيث يحق للمتضرر من قرار إداري مخاطب به اللجوء للقضاء طالبا إلغاءه أو وقف تنفيذه وذلك حتى يتوخى ما قد يلحق به من أضرار يستحيل تداركها مستقبلا.

2- النظر في وقف تنفيذ القرار الإداري يكون من اختصاص المحكمة الإدارية المشكلة تشكيلة جماعية وهي نفس التشكيلة التي تنظر في دعوى الموضوع أي طلب إلغاء القرار الإداري هذا ما لا شك فيه سيخدم المتضرر من القرار الإداري ذلك أن النظر في الطلب من قبل تشكيلة من القضاة بدلا من القاضي الفرد وأمام ذات التشكيلة التي تنظر في طلب الإلغاء سيؤدي مما لا شك فيه إلى إصدار أحكام تكون أكثر عدلا وإنصافا.

ـ الهوامش:

1 – بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار الهدى عين مليلة، الجزائر 2010، ص 10.

2 – الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتعلق بالقانون المدني المعدل والمتمم.

3 – انظر في هذا الشأن المادة 50 من القانون المدني.

4 – بوعمران عادل، المرجع السابق.

5 – المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المعدل والمتمم، 2010،ص29.

6 – انظر المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

7 – انظر المادة 834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

8 – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 11.

9 – محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر، عنابة، 2005، ص 142.

10 انظر المادة 16 من القانون رقم 15/83 المؤرخ في 02 يوليو 1983 المعدل والمتمم المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي.

11 –انظر المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

12 –انظر المادة 807 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

13 – انظر المادة 19من الأمر رقم 03/03 المؤرخ في 2003/07/19، والمتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم.

14 – انظر المادة 834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

15 – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 62.

16 – انظر المادة 835 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

17 – انظر المواد 836 ،919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

18 – انظر المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

19 – انظر المادة 837 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

20 – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق،ص80 ،81.

21 – انظر المادة 835 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وقف تنفيذ القرارات الإدارية

أ/ إسماعيل طواهري
معهد العلوم القانونية والإدارية ـ المركز الجامعي بالوادي

مقدمة

بعدما عرفت الإنسانية لفترة طويلة نظام الديمقراطية المباشرة، حيث مارس الناس بأنفسهم كافـة السلطات، لم يعد ذلك ممكنا بصفة تامة، بعد زيادة عددهم وتوزعهم بمناطق متباعدة.

وقد استمر هذا الأمر بشكل ضيق لحد ما، خلال عهد الأسرة بنوعيـها، الأمرسي (التي تسيطر عليها الأم) والأبرسي (التي يسيطر عليها الأب)، وعهد القبائل والعشائر.

وبظهور المجتمع المنظم في شكل الدولة، صارت هي التي تمارس السلطة نيابة عن الشعب، مركزة السلطات الثلاثة (التشريعية، القضائية، التنفيذية) في شخص الملك في النظام الملكي، الذي تولى تشريـع القوانين بما يراه، وتطبيقها حسب مزاجه، وتنفيذها بالكيفية التي تروقه.

وهو النظام الذي لا زال قائما نسبيا في وقتنا الحاضر، بشكل أكثر تطورا.

إلا أنه نظرا للعيوب الخطيرة كالقهر بالتسلط والظلم بواسطة الاستبداد في استخدام السلطة، التي ميزت نظام دمج السلطات، باعتباره إحدى المميزات الأساسية للأنظمة القديمة عموما والملكية خصوصا.

انتفضت الشعوب ضده بثورات عارمة أبرزها الثورة الفرنسية في العهد الحديث، التي قامت على ثلاثة مبادئ (أخوة، صداقة، عدالة)، أي أن العلاقة بين السلطة والشعب يجب أن تقوم على هذه الأسس.

مما اقتضى فصل ممارسة الدولة للسلطات الثلاثة في ظل نظام جمهوري.

وما يعنينا في بحثنا هو السلطة القضائية النائبة عن الدولة لإقامة العدل بيــن الناس في إطار علاقاتهم بها وببعض.

ذلك أن القرارات الإدارية كقاعدة عامة تتميز بالتنفيذ المباشر[01] لأن الإدارة عندما تصدر قراراتها تقوم أيضا بتنفيذها بوسائلها الخاصة، دون أي تأثير للطعن القضائي ضد هذه القرارات على تنفيذها، إذ طبقا للمادة 833 ق إ م إ، الصادر بالأمر 8/09 بتاريخ 208/02/25، المنشور بالجريدة الرسمية 08/21 في 2008/04/23، الساري المفعول بعد سنة من نشره عملا بمادته 1062، ليس للطعن أمام القضاء الإداري أي أثر موقف لتنفيذ القرار المطعون فيه، ما لم ينص القانون صراحة على خلاف ذلك[02]، وهذا انطلاقا من أن الإدارة، عملا بمبدأ الفصل بين

السلطات ليست ملزمة باستئذان القضاء حتى تتمكن من تنفيذ قراراتها[03]. إلا أن هذا التنفيذ المباشر يجعل الإدارة مسؤولة عن الأضرار التي تلحقها بالغير.

فمن تضرر له مخاصمتها فيما يتعلق بمشروعية قرارها أو لطلب وقف تنفيذه مؤقتا، باللجوء للقضاء لبسط رقابته اللاحقة.

فإن أمر قاضي الاستعجال الإداري، بوقف تنفيذ القرار، فما ذلك إلا استثناء من القاعدة العامة المبينة بالمادة 833 أعلاه، اقتباسا مما أخذ به كل من القانون الفرنسي، بالمادة 96 من المرسوم 80/339 في 051980/12 والمادة 48 من الأمر المؤرخ في 1945/07/31، والمرسوم 63/766 في 1963/07/30 والقانون المصري بالمادتين 49، 50 من القانون47 لعام 1972 المعدل بالقوانين ذات الأرقام 50 لعام 1973، 39 لعام 1974، 96 لعام 1976، 136 لعام 1984.

حيث اعتبر كل من القانونين وقف تنفيذ القرارات الإدارية، إجراء استثنائي حماية للمصلحة العامة بعدم عرقلة النشاط الإداري للدولة، إذ لا يعقل وقف تنفيذ القرار الإداري لا لشيء سوى للطعن فيه من طرف أحد الأشخاص، أمام المحكمة الإدارية مشكلة من ثلاثة قضاة، أو أمام قاضي الاستعجال الإداري بنفس التشكيلة، طبقا للمادة 917 ق إ م إ.

وفي الحالتين، يجب عدم المساس بأصل الحق المتنازع فيه، طبقا للمادة 918 ق إ م إ، وأن يكون موضوع القرار الإداري

المطعون فيه يشكل فعلا من أفعال التعدي أو الاستيلاء، بحيث إذا لم يكن القرار كذلك، لا يمكن قاضي الاستعجال الأمر بوقف تنفيذه، وهو ما بينته المادة 921 ق إ م إ، من أنه لقاضي الاستعجال، أن يأمر استثناء بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه في حالات التعدي والاستيلاء والغلق الإداري.

وهي مسائل نظرية، لا يتسع المقام لعرضها، نكتفي بما يبدو لنا أجدر بالتعرض إليه في هذا المقام، حسبما بيناه أعلاه، في فصلين أحدهما لحالات وقف التنفيذ، والآخر لشروط وقف التنفيذ وعلاقته بدعوى الموضوع.

الفصل الأول : حالات وقف التنفيذ

أوضحت المادة 921 ق إ م إ، أنه يجوز بصفة استثنائية لقاضي الاستعجال، بناء على طلب المدعي الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري في حالات التعدي والاستيلاء والغلق الإداري، وهو ما نعرضه بالمباحث الثلاثة التالية.

المبحث الأول : التعدي

نتناول هذا بمطالب ثلاثة، يتعلق أولها بتحديد مفهوم التعدي، وثانيها لطبيعة الأعمال التي تشكل فعل التعدي وثالثها لصلاحيات القاضي في حالة التعدي، وذلك كما يلي.

المطلب الأول : مفهومه

بالنظر إلى أن كلا المشرعين الجزائري والفرنسي والمصري، لم يحدد معنى التعدي، اجتهـد القضاء في ذلك لإيجاد بعض

التعاريف في عدة أحكام، إذ عرفه مجلس الدولة الفرنسي بالقرار الصادر في 1949/11/18 بأنه تصرف صادر من الإدارة، يظهر أنه لا يدخل في الصلاحيات المخولة لها قانونا[04] وهو التعريف الذي أخذت به محكمة التنازع الفرنسية في 1955/06/13 في صياغة أكثر دقة، حسب تقديري، هو أن "التعدي هو تصرف صادر من الإدارة لا يمكن ربطه بتطبيق نص قانوني أو تنظيمي"[05].

كما عرف التعدي بأنه "... كل تصرف صادر من الإدارة، في ظرف لا يرتبط بأية صلاحية من الصلاحيات المخولة لها قانونا، منتهكة بذلك حقا من حقوق الملكية العقارية أو المنقولة أو حرية من الحريات الأساسية..." [06].

وهو ما أخذ به مجلس الدولة ومحكمة التنازع بفرنسا في بعض الأحكام، مثلا التعريف القائل «... لكي يكون هناك تعدي لا بد أن تمس الإدارة بحق الملكية الخاصة أو إحدى الحريات الأساسية"[07].

ومن التعاريف أعلاه يمكن القول أن تصرف الإدارة يشكل تعديا، كلما كان فيه مساس بحق الملكية أو إحدى الحريات الأساسية، غير مرتبط بأية صلاحية من الصلاحيات التي تتمتع بها في ممارسة سلطاتها.

المطلب الثاني : طبيعة الأعمال التي تشكل فعل التعدي

يجب التمييز بين التعدي الناشئ عن القرار الإداري وذاك الناشئ عن تنفيذه.

الفرع الأول : التعدي الناشئ عن القرار الإداري

يجب على قاضي الاستعجال، قبل القضاء بوقف التنفيذ، إلقاء نظرة على مشروعية القرار المطلوب وقف تنفيذه لمعرفة مدى احتمال إلغاءه من طرف قاضي الموضوع، مما يجعله يفحص ظاهريا ملف الدعوى، دون التطرق لموضوع المشروعية باعتبارها من اختصاص قاضي الإلغاء.

أي أنه يتفحص أسباب إصدار القرار ومدى توفر أركانه الجوهرية الأساسية، لمعرفة مدى استناد الإدارة لنص قانوني معين أو أنه عمل يدخل في الصلاحيات المخولة لها قانونا، حيث تنتفي صفة التعدي عن القرار، ولا يجوز قاضي الاستعجال، في هذه الحالة الأمر بوقف تنفيذه.

وقد اكتفى القضاء لمدة طويلة بالبحث عن مدى ارتباط العمل الإداري بنص قانوني معين، فإن تبين لقاضي الاستعجال أن عمل الإدارة لا يرتبط بنص قانوني، قضى بقيام حالة التعدي وبموجبها الأمر بوقف تنفيذ القرار، ومثله قرار المحكمة العليا الفرنسية في 1972/12/29 بين مؤسسة الخطوط الجوية الفرنسية من جهة ووزير الداخلية ومن معه من جهة أخرى، حيث بحث

القاضي عن علاقة الواقعـة الإدارية، في المرسوم الصادر في 1963/10/01 الذي استندت إليه الإدارة فلم يجد أي ارتباط بينهـما فقضى بأن عمل الإدارة يشكل تعديا، ومن حيثياته هذا الأمر"... حيث أن العقار المعني، لا يمكن أن يعتبر على أنه مستثمرة فلاحية، ومن ثمة فإن المدعية على حق، حينما تؤكد أن العملية الإدارية لا ترتبـط بأحكام المرسوم المؤرخ في 1963/10/01، فهي بالتالي تشكل فعلا من أفعال التعدي..." [08].

إلا أن الاجتهاد القضائي يأخذ أحيانا بالمعيار الثاني، وهو البحث فيما إذا كان العمل الإداري المطعون فيه يرتبط حقيقة بصلاحية من الصلاحيات المخولة للإدارة، ومن أمثلة ذلك أنه قضي بأن " أشغال ردم ساقية تقع في ملكية خاصة، لا ترتبط بتنفيذ شغل من الأشغال العامة ولا بصيانة منشأة من المنـشآت العمومية، فهي تشكل تعديا[09].

الفرع الثاني : التعدي الناشئ عن التنفيذ الجبري للقرار الإداري

قد لا يشكل القرار الإداري شكلا ومضمونا أي تعد، إلا أن تنفيذه هو الذي يشكل تعديا، كحالـة التنفيذ الجبري للقرار الإداري، فرغم أن القرارات الإدارية تتميز بالتنفيذ المباشر إلا أن ذلك لا يجعلـها قابلة للتنفيذ الجبري، فإن كان للإدارة إصدار القرار وتنفيذه، فهي لا تستطيع تنفيذه جبرا باستعمال القوة العمومية إن امتنع الأشخاص عن التنفيذ الاختياري، بحيث إن هي فعلت ذلك كان تعديا، لقاضي الأمور المستعجلة الأمر

بوقفه، ذلك أن المشرع عادة ما ينص على عقاب معترضي تنفيذ القـرار، زيادة على الإجراءات التأديبية التي يمكن للإدارة اللجوء إليها، لذلك فإنه إذا لم يكن هناك نص جزائي يعاقـب الممتنع عن تنفيذ القرار الإداري، أو المعترض لتنفيذه، أمكن الإدارة اللجوء للتنفيذ الجبري، عند قيام حالة من الحالات[10] التي تسمح لها بذلك، كما في :

01 ـ وجود نص قانوني يجيز لها اللجوء للتنفيذ الجبري لقرارها، كنص المادة 30 من القانون 91/11 المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العمومية[11] والمادة 31 من القانون الفـرنسي الصادر في 1877/07/03 المتعلق بنزع الملكية والاستيلاء[12] التي تنص على:

"... إذا لم يكن بالإمكان تنفيذ الأمر بالاستيلاء بسبب تعنت السكان، أمكنها اللجوء للقوة العمومية..."

02 ـ وجود حالة طارئة ملحة تستدعي السرعة في التنفيذ، كأن تتطلب المصلحة العامة تنفيـذ القرار بصورة سريعة ولو باستعمال القوة حسبما عبر عنه Romiou بقوله"...عندما يحترق المنزل لن نطلب من القاضي الإذن بإرسال المطافئ..."خاصة إذا ما تعلق الأمر بالضبـط الإداري، إذ أن الإدارة وهي تمارس الضبط الإداري بعناصره الثلاثة (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة)، لا يمكنـها اللجوء للقاضي ليأذن لها بتنفيذ القرار.

03 ـ الظروف الاستثنائية كحالة الحصار[13]، وحالة الطوارئ[14] وحالة الحرب.

فخلال هذه الظروف تتسع صلاحيات السلطة المدنية، خاصة في مجال الضبط الإداري حيث يجوز لها إصدار قرارات تتعلق بمنع الإقامة أو السير في بعض المناطق أو المنع من الاجتماعات وتوقيع الحجـز الإداري.

لأن هذه الظروف الاستثنائية تزيل عن تصرف الإدارة طابع التعدي، بحيث لها اتخاذ قرارات أو أعمال مادية، تقوم بتنفيذها فورا وجبرا لمواجهة الوضع، دون أن يشكل ذلك فعلا من أفعال التعدي[15].

ومنه ليس من اختصاص قاضي الاستعجال، أن يأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة بسبب هذه الظروف الاستثنائية.

04 ـ ألا يكون هناك أي طريق أخر يؤمن للإدارة تنفيذ قرارها، فمثلا إذا كان هناك نص جزائي يعاقب الممتنع عن التنفيذ، لا يجوز للإدارة أن تنفذ قرارها جبرا، إذ عليها إشعار الجهات القضائيـة المختصة، لاتخاذ إجراءات المتابعة القضائية الجزائية.

المطلب الثالث: صلاحيات القاضي في حالة التعدي

استقر العمل بالقضاء الفرنسي على اختصاص القضاء العادي، لفصل المنازعات الإدارية المتعلقة بالتعويض عن التعدي، لأن الظروف التاريخية لنشأة القضاء الإداري وعلاقته الوثيقة بالإدارة جعلـت الكثير يشكك في قدرته على حماية الحقوق الأساسية

للأفراد في المجتمعات الليبرالية (ذات المنهج المتحرر من القيود)، فاعتبر القضاء العادي، هو حامي هذه الحقوق والحريات، لبعده عن التأثر بالإدارة ومن النصوص التي تحيل على القضاء العادي، الفقرة الثالثة من المادة 136 من قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي، التي تنص على أنه "... في جميع حالات المساس بالحريات الفردية، فإن النزاع يكون من اختصاص القضاء العادي" [16] والمادة 66 من دستور1958 التي تنص على أن" محاكم القضاء العادي هي حامية الحريات الفردية...".

إلا أن الوضع بالجزائر، لا يثير أي إشكال، إذ نصت المادة 800 ق إ م إ، على اختصاص المحاكم الإدارية بجميع المنازعات التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية طرفا فيها، بما فيها تلك المتعلقة بالقرارات الإدارية التي تشكل تعديا.

كما أن قاضي الاستعجال، لا يجوز له بموجب المواد 919، 920، 921 ق إ م إ، أن يأمر في حالة الاستعجال بوقف تنفيذ القرارات، إلا في حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري، إذ له في هذه الحالة أن يوجه للإدارة كافة الأوامر مهما كان نوعها، كتوقيف الأشغال أو وقف التنفيذ الخ.. لأن تصرف الإدارة في حالة التعدي يفقد صفته الإدارية وليس له أي أساس قانوني، فيصير كأنه تصرف صادر من الأفراد العاديين يجوز الأمر بوقفه أو بإرجاع الحالة لما كانت عليه.

أما بالظروف الاستثنائية كحالة الطوارئ أو الحصار، فإن صلاحيات القاضي الإداري تكون محدودة جدا، بحيث لا يجوز له أن يأمر بوقف تنفيذ قرارات الإدارة الصادرة بسبب هذه الظروف الاستثنائية، كما في حالة المواطن الذي تمنعه الإدارة من السفر أو من الإقامة في مكان معين خلال فترة الحصار، فإن الإدارة تنفذ قرارها جبرا، وليس لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف هذا التنفيذ.

المبحث الثاني: الاستيلاء

يعرف الاستيلاء(L'emprise) لغة بأنه" نزع الإدارة لعقار في حيازة شخص ما"[17]، وهو تعريف يقارب تعريف الاجتهاد القضائي الفرنسي، بأن الاستيلاء هو" كل مساس من طرف الإدارة بحق الملكية العقارية لأحد الخواص، في ظروف لا يكون بها هذا الاعتداء فعلا من أفعال التعدي..." [18] كما عرفه الفقيـهAndré de laubadére بأنه"... مساس الإدارة بملكية خاصة عقارية في شكل حيازة مؤقتـة أو دائمة..." [19].

من هذه التعاريف يتضح أن الاستيلاء، لا يكون إلا على العقارات دون المنقولات، وأن القائم به دائما هو الإدارة، بقيامها بحيازة العقار.

مما يجعله يختلف عن الأضرار الأخرى، التي قد يلحقها نشاط الإدارة بالعقار، وعن الاعتداءات التي قد يقوم بها الخواص.

وقد ميز المشرع الفرنسي بين الاستيلاء الصحيح (L'emprise régulière) والاستيلاء غيـر الصحيح(L'emprise irrégulière).

حيث يترتب على هذا التمييز في مجال المنازعات اختلاف الجهة القضائية المختصة، من عاديـة إلى إدارية، فالقضاء العادي من اختصاصه النظر في طلبات التعويض عن الاستيلاء غير الشـرعي، دون نظر مدى مشروعية قرار الاستيلاء[20].

إلا أن المشرع الجزائري حسم الأمر بالنسبة للاستيلاء بالمادة 800 ق إ م إ أعلاه، بالمحاكم الإدارية و مجلس الدولة بالنسبة للمنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها، سواء كان موضوع الدعوى هـو التعويض أو إلغاء القرار، ما عدا الاستثناءات المنصوص عليها بالمادة 802 من نفس القانون.

ومنه على قاضي الاستعجال أن يبحث عن مدى قيام الاستيلاء ليأمر بوقف التنفيذ، فإن تبين لـه مشروعية الاستيلاء، طبقا لنصوص القانون، كما في حالة نزع الملكية للمنفعة العمومية، فليس له أن يأمر بوقف التنفيذ، أما إن تبين له من ظاهر مستندات القضية أن الاستيلاء غير مرتبط بأي نص قانوني جاز له الأمر بوقف التنفيذ، كوقف الأشغال.

ومن أهم ما يميز الاستيلاء عن التعدي، أن الاستيلاء يكون فقط على العقارات دون المنقولات، بينما التعدي يكون على الاثنين معا، فإن كان بإمكان القاضي أن يلاحظ بسهولة حالة الاستيلاء من انعدامها في العمل الإداري، فإنه من الصعب عليه

معرفة حالة التعدي في القرار الإداري دون التقصي والبحث بعمق في موضوع وظروف إصدار القرار.

كما يتمتع قاضي الاستعجال في حالة التعدي بصلاحيات واسعة تمكنه من توجيه أوامر للإدارة، خلافا لحالة الاستيلاء حيث لا يمكنه وقفه[21]، رغم أن له وقف الأشغال أو الأعمال الناجمة عنه، أو الأمر بوقف توزيع العقارات المستولى عليها لصالح الغير.

تستند أغلب أحكام القضاء الإداري المستعجل، التي توصلنا إليها في قضائها بوقف التنفيذ، على قيام حالة التعدي، رغم أن موضوع النزاع يتعلق بعقارات استولت عليها الإدارة.

المبحث الثالث: الغلق الإداري

نصت على هذه الحالة، المادة 171 مكرر من القانون 01/05 المؤرخ في 2001/05/22، المعدل والمتمم للأمر 66/154 المؤرخ في 1966/06/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، كما نص عليها قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وإذا كان المشرع لم يتعرض لتعريفها، فإن ذلك في رأيي، مسلك موقفا، لأن التعريف بحسب أصله ليس من عمل المشرع ولكنه أمرا متروكا لاجتهاد شراح القانون من فقهاء وقضاة.

وهي في تقديري حالة تتعلق بقرارات الإدارة المتضمنة غلق محلات، تمارس فيها نشاطات، دون استيفاء الشروط القانونية،

كالقرار الذي يصدره الوالي عملا بسلطته بموجب قانون الولاية والنصوص الأخرى، بغلق محل يمارس فيه نشاط سياسي أو ثقافي أوديني، خرقا للقانون.

وعلى أي حال فهي ليست في حقيقتها إلا إحدى صور حالة التعدي، لا تختلف عنها مضـــمونا وشروطا، نحيل الأمر بشأنها، لما سبق ذكره عن هذه الحالة.

الفصل الثاني: شروط وقف التنفيذ وعلاقته بدعوى الموضوع

خول المشرع الجزائري كلا من المحكمة الإدارية بالمواد 833، 834 ق إ م إ وقاضي الاستعـجال (بالتشكيلة الجماعية المنوط بها الفصل في دعوى الموضوع)، بالمواد 917، 919، 920، 921، 922 سلطة الأمر بوقف تنفيذ القرارت الإدارية، والأمر على عريضة في حالة الاستعجال القصوى بكل التدابير الضرورية دون أية شروط أو إجراءات تميز بين الجهتين، إلا وجوب توفر عنصر الاستعـجال أمام قاضي الاستعجال، دون المحكمة مما يجعل الشروط الواجب توفرها لوقف التنفيذ، هي ذات الشروط والإجراءات الموضوعية والشكلية المطلوبة للدعوى الاستعجالية بصفة عامة، فيما يتعلق بالتشكيلة الجماعية في الحالتين، وعدم المساس بأصل الحق المتنازع فيه، وأوجه النزاع المتعلقة بالنظام العام (أي عدم مساس وقف التنفيذ بالقرارات المتعلقة بالنظام العام و الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة")، إضافة لعنصر الاستعـجال (أمام قاضي

الاستعجال، دون المحكمة)، وما يثبت رفع دعوى الموضوع، الواجب إرفاق عريضة افتتاحـها بالقرار الإداري المطلوب إلغاؤه.

مما يدعونا للاكتفاء بتناول العلاقة بين وقف التنفيذ ودعوى الإلغاء، ثم أحكام القـضاء الإداري المستعجل بشأن وقف التنفيذ، في المبحثين التاليين.

المبحث الأول : علاقة وقف التنفيذ بدعوى الإلغاء

يقتضي هذا التعرض لتقديم طلب وقف التنفيذ، وأثر وقف التنفيذ على دعوى الموضوع، في المطلبين التاليين.

المطلب الأول : تقديم طلب وقف التنفيذ

نميز بين وقف التنفيذ بأمر قاضي الاستعجال، ووقف التنفيذ بقرار المحكمة الإدارية حسبما نوضحه بالفرعين أدناه.

الفرع الأول : وقف التنفيذ بأمر قاضي الاستعجال

يقتضي هذا رفع دعوى أمام قاضي الاستعجال أو من ينتدبه لذلك، لفصلها بالتشكيلة الجماعية.

تسجل طبقا للمبادئ العامة التي تحكم تدابير الاستعجال أمام القضاء، بحيث يجوز أن تكون الجلسة من ساعة إلى ساعة أو أكثر، إذ قد يستدعى الخصوم فورا، وتكون الإدارة غالبا هي المدعى عليـها ويتم الفصل بأمر استعجالي قابل للتنفيذ فورا رغم الاستئناف أو الاعتراض على التنفيذ المعجـل، كما يجوز

الأمر بالتنفيذ على المسودة قبل تسجيل الأمر.

إلا أن ما يجب التعرف عليه هو علاقة دعوى الاستعجال لوقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى إلغائه.

أي هل لا بد من رفع دعوى إلغاء القرار الإداري، قبل رفع دعوى وقف تنفيذه.

وهو ما لم تكن المادة 171 مكرر ق إ م الملغى تشترطه، خلافا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي اشترطه.

ومن الناحية العملية، فإن الأوامر الصادرة من رؤساء المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية بالمجالس) قد جاءت غير متفقة في هذا الشأن، إذ قضى بعضها برفض طلب وقف التنفيذ استنادا إلى أن المدعي لم يقدم ما يثبت سبق رفع دعوى إلغاء، وبعضها الأخر لم يتطلب ذلك.

وفي رأيي أنه يجب أخذ المصلحة العامة في الاعتبار، فإذا كان المشرع لم يشترط رفع دعوى الإلغاء قبل رفع دعوى الاستعجال لوقف التنفيذ، فإن ذلك يؤدي لعرقلة النشاط الإداري للدولة، بالسماح للأفراد بعرقلة تنفيذ القرارات برفع الدعاوى الاستعجالية لطلب وقف التنفيذ، بحيث إذا ما قبل الطلب تقاعس المعني ولربما تخلى عن رفع دعوى الإلغاء، لأن ذلك في صالحه، مما أرى معه وجوب رفع دعوى إلغاء القرار الإداري قبل رفع الدعوى الاستعجالية لطلب وقف تنفيذه، ما دام مفعول أمر وقف التنفيذ ينتهي بقرار الفصل

النهائي في دعوى الإلغاء.

وهو ما نصت عليه المادة 834 ق إ م إ، باشتراطه، أو وجود تظلم إداري، طبقا للمادة 830 من نفس القانون.

الفرع الثاني: وقف التنفيذ بأمر من المحكمة الإدارية

طبقا للمادة 833 ق إ م إ، للمحكمة الإدارية، بناء على طلب المدعي، أن تأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه أمامها بالإلغاء، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، كحالة القرارات المتعلقة بحفظ النظام العام.

أي أنه استثناء من الأصل (التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية)، يجو ز للمحكمة الإدارية أن تأمر بوقف هذا التنفيذ، في الحالات التي لا يمنع القانون ذلك فيها.

وفي هذه الحالة على المحكمة تسبيب أمرها بإثبات الحالة الاستثنائية المبررة له.

كما تشترط أحكام القضاء المصري أن يكون طلب وقف التنفيذ واردا بعريضة دعوى الإلغاء[22] إذ أن محكمة القضاء الإداري المصرية قضت في 1958/08/20[23]، بأنه للمدعي أن يطلب وقف التنفيذ بدعوى مستقلة لاحقة لدعوى الإلغاء.

إلا أن المحكمة العليا المصرية ألغت هذا الحكم وقضت بأنه يجب أن يطلب وقف التنفيذ بذات عريضة دعوى الإلغاء، وأنه لا يجوز طلبه بدعوى مستقلة[24].

وهو ما سارت عليه محكمة القضاء الإداري، بعد ذلك[25]، وما يؤيده الأستاذ سليمان الطماوي بقوله "... لا يتصور ولا يقبل أن يسبق طلب وقف التنفيذ رفع دعوى الإلغاء...لأن وقف التنفيذ أمر متفرع عن طلب الإلغاء وممهدا له، والغالب أن يطلب المدعي وقف التنفيذ في ذات صحيفة دعوى الإلغاء..."[26].

وهو الاتجاه المأخوذ به بالقضاء الفرنسي، حسبما أشار إليه الفقيهان George Vedel , Pierre de volve[27].

إلا أننا نلاحظ أن وقف التنفيذ بأمر المحكمة الإدارية يتميز بالبطء مقارنة بأمر قاضي الاستعـجال الإداري، لأن القضية تقتضي قبل الفصل فيها، تحضير التقرير ثم المداولة بين أعضاء المحكمة، الأمر الذي قد يتصادف أحيانا بتغير المراكز القانونية للخصوم.

المطلب الثاني: أثر وقف التنفيذ على دعوى الموضوع

يتميز أمر قاضي الاستعجال الإداري، بوقف تنفيذ القرار الإداري بأنه ذا طابع وقتي لا يحوز حجية الشيء المقضى فيه، لانتهاء حجيته بصدور الحكم النهائي في دعوى الموضوع، فمثلا إذا أمـر قاضي الاستعجال، بوقف تنفيذ القرار، ثم صدر بعد ذلك حكم المحكمة نهائيا برفض دعوى الإلغاء ومشروعية القرار الإداري، فإن هذا الحكم يزيل حجية أمر وقف التنفيذ، ومنه يجوز للإدارة مواصلة التنفيذ، وليس للمدعي التمسك

بحجية هذا الأمر لانتهاء مفعوله بالحكم المذكور، كما أن قاضي الموضوع لا يلزمه ما قضى به قاضي الاستعجال، إذ له اتخاذ أمر مخالف وليس للمدعي التمسك بما قضى فيه أمر الاستعجالي خلافا لحكم المحكمة فهو ذا حجية كاملة ملزما لقاضي الاستعجال، فمثلا إذا طعن المدعي بإلغاء القرار الإداري أمام المحكمة التي بعد دراستها ملف القضية رفضت الطلب، فإنه لا يجوز للمدعي اللجوء لقاضي الاستعجال، لطلب وقف التنفيذ، لانتهاء النزاع حول مشروعية القرار بصدور الحكم.

المبحث الثاني : أحكام القضاء الإداري المستعجل حول وقف التنفيذ

من الاطلاع على أوامر القضاء الإداري المستعجل بالجزائر، يتضح أن تلك المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية تشكل نسبة ضئيلة مقارنة بتلك الصادرة بعدم الاختصاص أو بالخبرة أو تلك الصادرة ضد الإدارة بوقف الأشغال، إذ يلاحظ مثلا أن رئيس الغرفة الإدارية لمجلس قضاء باتنة قد أصدر خلال السنة القضائية 1989 سبعة وستين أمرا، منها 16 بعدم الاختصاص، 08 ضد الإدارة بوقف الأشغال 05 فقط بوقف تنفيذ القرارات الإدارية.

كما يلاحظ من الإحصائيات المتعلقة بالقضاء الإداري لمجلس قضاء عنابة عام 1990 أن رئيس الغرفة الإدارية لمجلس قضاء عنابة قد أصدر 34 أمرا، منها 07 بعدم الاختصاص، 03

بوقف تنفيـذ القرارات الإدارية.

من الاطلاع على مجموع أوامر الاستعجال بوقف التنفيذ، نلاحظ أن قاضي الاستعجال الإداري، اعتمد في ذلك كثرا على قيام حالة التعدي في القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه، فمثلا الأمر الذي أصدره رئيس الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر في 1990/07/14 في قضية بين جمعية الحركة من أجل الديمقراطية في الجزائر(M D A)، ذات الطابع السياسي ووزير الداخلية التي تتلخص وقائعها في أن 04 من أعضاء هذه الجمعية، عند نزولهم بميناء الجزائر قادمين بحرا من مرسيليا، كانت معهم مجموعة وثائق تتعلق بأرشيف هذه الجمعية، فقامت شرطة الحدود بالميناء بحجز هذه الوثائق، وعلى اثـر ذلك قامت الجمعية بواسطة محاميها برفع دعوى استعجالية أمام رئيس الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر مدعية أن الفعل الذي قامت به شرطة الحدود يشكل فعلا من أفعال التعدي طالبة إلزام وزارة الداخليـة بإرجاع الوثائق المحجوزة.

وبتاريخ 1990/07/14 أصدر رئيس الغرفة أمرا استعجاليا بإلزام الدولة، ممثلة بوزير الداخليـة بإرجاع الوثائق المحجوزة للجمعية المدعية[28]، من بين حيثياته ما يلي :

"... حيث أنه ليس هناك بملف القضية ما يبين أن هذه الوثائق تمس بالنظام أو الأمـن العام... أو تخالف التشريع والتنظيم الجمركي... حيث أن هذا الحجز، خالي من أي مبرر،

وبالتالي فإنه يشكل فعلا من أفعال التعدي".

أيضا من أوامر القضاء الإداري المستعجل، أمر رئيس الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة في القضية ما بين ورثة بن مداني ورئيس المجلس الشعبي البلدي بقسنطينة ووالي ولاية قسنطينة، ملخصه أن المدعين يلتمسون الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري رقم 88/1410 الذي بموجبه أدمجت أرضهم في الاحتياطات العقارية للبلدية، وبتاريخ 1989/04/19 أصدر رئيس الغرفة أمرا يقضي بما يلي[29] :

"... الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه... لغاية تحديد الاحتياجات العائلية للمدعين..."

من حيثياته، ما يلي :

"... حيث أن القانون يشترط تحديد الاحتياجات العائلية قبل إدماج العقارات في الاحتياطات العقارية".

"... حيث أن قرار الإدماج لم يحدد المساحة المخصصة للاحتياجات العائلية للمدعين".

"... حيث أن هناك حالة تعدي..."

يلاحظ على هذه الأوامر اعتمادها على قيام حالة التعدي، دون الإشارة لباقي الشروط التي يتقيد بها قاضي الأمور المستعجلة، كشرط الاستعجال وشرط عدم المساس بأصل الحق، رغم أنها شروط جوهرية ليكون الفصل بطلب وقف

التنفيذ، فمثلا قد يكون القرار الإداري يشكل حالة تعدي، إلا أنه لا توجـد ضرورة مستعجلة تبرر وقف تنفيذه، كأن تكون الأضرار المحتمل حدوثها بسيطة جدا أو ممكن إصلاحها حتى ولو تم تنفيذ القرار.

لذلك فإنه لا يكفي قاضي الاستعجال الإداري، حسب تقديري أن يعتمد على شرط واحد ليكون مختصا بل عليه التقيد بكافة الشروط، بأن يكون القرار، المطلوب وقف تنفيذه يشكل حالة من حالات التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري، وأن تكون هناك حالة استعجال تبرر وقف تنفيذه، وألا يمس ذلك بالنـظام العام.

وهي الشروط المنصوص عليها صراحة وضمنا، بالمواد 833، 834، 919، 921 ق إ م إ، المقابلة للمادة 171 مكرر ق إ م، السابق.

ـ الهوامش :

01 ـ محمد سعد الدين الشريف: "وقف التنفيذ الإداري" مجلة مجلس الدولة المصري، السنة 05 06 جانفي 1956، ص 46.

02 ـ على سبيل المثال المادة 13 من القانون 91/11 الصادر في 1991/04/27 الجريدة الرسمية 91/21 المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العمومية التي تنص على أنه" لكل ذي مصلحة أن يطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية ... وفي هذه الحالة يوقف تنفيذ القرار المصرح بالمنفعة العمومية..."

03 ـ Auby et drago : »Traité de contentieux administratif » T. 02, p 35.

04 ـ « La voie de fait est l'acte d'une administration, qui apparaît comme manifestement in susceptible d'être rattachée à l'exercice d'un pouvoir appartenant à l'administration »(C E 18/11/1949, revue de droit public 1950, p 172).

مشارا إليه في : Juris classeur administratif, N° 07, fascicule 605, p 22.

05 - Tribunal de conflit, le 13/06/1965 : « La voie de fait est l'acte manifestement in susceptible de se rattacher à l'application d'un texte législatif ou réglementaire

مشارا إليه في : Juris classeur administratif, N° 07, fascicule 605, p 22.

06 - Gullien (R) et Vincent (J) : « Lexique des termes, juridiques » Dalloz 1978, p 392 « La voie de fait est constituée, des lorsque l'administration procède à une opération matérielle, dans des conditions in susceptibles de se rattacher, à l'exercice d'un de ses pouvoirs, et portant atteinte soit à une liberté publique, soit à la propriété mobilière ou immobilière ».

07 - « Pour qu'il y ait voie de fait, il faut que l'administration ait porte atteinte, soit au droit de propriété, soit à une liberté fondamentale » T C 21/07/1949, et C E 08/04/1961, A J D A. 1961, p 392.

08 - Cour suprême : 29/12/1972 : compagnie air France, contre ministre de l'intérieur et autres, R A J. p 62.

مشارا إليه في محاضرة الأستاذ محمد بن بوزه، التعدي الإداري، ص 04.

09 - Encyclopédie du droit administratif : voie de fait.

مشارا إليه في محاضرة الأستاذ بن بوزه محمد" التعدي الإداري" ص 05.

10 - Droit administratif : « George Vedel et Pierre Del volve » p 154.

د. أحمد محيو: " محاضرات في المؤسسات الإدارية" ترجمة محمد عرب صاصيلا، طبعة 02، 1979 ص 334.

11 - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، لعام 1991 العدد 21، ص 693.

12 - Code administratif : Dalloz 1975, p 975.

13 - المرسوم الرئاسي 91/196 في 1991/05/04 المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 91/29 والمراسيم التنفيذية رقم 91/202، 201، الجريدة الرسمية 91/31.

14 - مرسوم رئاسي 92/44 في 1992/02/09 متضمنا إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية 92/10، ص 285.

15 - التعدي الإداري محاضرة للسيد بن محمد بوزه للمحامين المتربصين مجلس قضاء باتنة ص 10.

16 - C E 11/02/1972, rec. : 129 A J D A 1972, p 586.

17 - « ...Dépossession d'un immeuble subi par un particulier de la part de l'administration... » petit Larousse en couleur ... » librairie larousse.

18 - «...Constitue une emprise, toute atteinte de l'administration au droit de propriété d'un particulier, portant sur un immeuble, dans des conditions, qui ne transforment pas cette atteinte en voie de fait « Juris classeur administratif, du

08/1988 fascicule 605, p 04.

19 ـ André de laudatrice : » Manuel de droit administratif » 11° édition 1978, p 65.
« ...il y a emprise, lorsque l'administration porte atteinte à une propriété privé immobilière, sous la forme d'une main mise momentané ou définitif... »

20 ـ «Juris classeur administratif, du 08/1988 fascicule 605, p 05, 06 et suivant.

21 ـ «Juris classeur administratif, du 08/1988 fascicule 605, p 02.

22 ـ د. حسني ساعد عبد الواحد : " تنفيذ الأحكام الإدارية " ص 191 وما بعدها.

23 ـ د. حسني ساعد عبد الواحد : " تنفيذ الأحكام الإدارية " ص 192.

24 ـ حكم المحكمة العليا المصرية في القضية 620، السنة 04 ق، جلسة 1958/07/12، مشارا إليه بالصفحة 192 من مؤلف الدكتور حسني ساعد عبد الواحد " تنفيذ الأحكام الإدارية ".

25 ـ حكم محكمة القضاء الإداري في 1967/11/14 فصلا في القضية 1167 السنة 21 ق.

26 ـ د. سليمان الطماوي: " قضاء الإلغاء " الكتاب الأول 1967، الطبعة الرابعة ص 1042 وما بعدها.

27 ـ George Vedel , Pierre de volve : « Droit administratif » p 711.

28 ـ الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر، الملف رقم 90/192، بين الحركة من أجل الديمقراطية في الجزائر (M D A) ووزير الداخلية بتاريخ 1990/07/14.

29 ـ القضية رقم 89/234 الفهرس 98 بين ورثة بن مداني وبلدية قسنطينة وولاية قسنطينة.

الأمر الاستعجالي بتاريخ 1989/04/26 في القضية 89/235، الفهرس رقم104.

الأمر الاستعجالي بتاريخ 1989/04/05 في القضية 89/197، الفهرس86.

وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة التعدي

د/ علي قصير و د/ فريدة مزياني
كلية الحقوق ـ جامعة باتنة

مقدمة

منح المشرع للإدارة عدة وسائل وأساليب تستعملها لمباشرة أعمالها على أحسن وجه، ولتنفيذ سياستها المتعلقة بالإشراف على النظام العام. ومن أهم هذه الوسائل: القرارات الإدارية.

القرار الإداري تصرف قانوني، تفصح الإدارة بواسطته عن إرادتها المنفردة، قصد إحداث أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم بما لها من سلطات وصلاحيات خولها القانون.

إن أهمية القرار الإداري تبرز أكثر من حيث إنه عمل قانوني انفرادي من جهة، ومن جهة أخرى يتمتع بالطابع التنفيذي. إذا صدر عن الإدارة المختصة مركزية أو محلية أو مرفقية وفقا للإجراءات القانونية أصبح ملزما ولا بد من الامتثال لمضمونه والاستجابة له، كما أن الطعن إداريا أو قضائيا في القرار الإداري من قبل صاحب المصلحة لا يوقف سريانه.

تشمل الرقابة القضائية كل الأعمال الإدارية سواء كانت صادرة من جانب واحد وهي القرارات التنظيمية والفردية أو عقود إدارية، وتمتد إلى الأعمال المادية التي تتولد عنها أثار كالحوادث والأفعال الضارة، وتترتب عليها تحريك دعوى المسؤولية.

ولا تمارس الرقابة القضائية إلا بناء على دعوى من صاحب المصلحة، فالقاضي لا يمكن أن يقحم نفسه في النزاع بين الإدارة والأفراد، لكن يتدخل بناء على دعوى مرفوعة أمام القضاء، ومن ثم يكون ملزما بالفصل في النزاع يبحث فيما إذا كان العمل الإداري مخالفا أو مطابقا لمبدأ المشروعية.

يعد القرار الإداري وسيلة فعالة لمراقبة أعمال الإدارة الانفرادية، من خلاله يتمكن القاضي من فحص ومراقبة مدى التزام الإدارة بمبدأ المشروعية في أعمالها ومدى احترامها لحقوق وحريات الأفراد وقد التزمت حدود القانون أم لا يلغي القاضي الإداري القرارات الإدارية غير المشروعة. لكن الطعن في القرار لا يؤدي إلى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه. لذا اتجهت معظم التشريعات المعاصرة إلى تقرير دعوى وقف التنفيذ، والهدف منه وقف تنفيذ القرار المطعون فيه إلى حين البت في موضوع الدعوى.

وتتمثل الإشكالية في: ما مدى السلطات الممنوحة للقاضي الإداري في وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة التعدي؟

للإجابة على الإشكالية نتناول الموضوع في المحاور التالية:

أولا: القاعدة العامة أن القرارات الإدارية واجبة النفاذ[1]:

تكون جهة الإدارة طرفا في العلاقة وتتمتع بوسائل وامتيازات السلطة العامة، ومنها القرارات الإدارية التي تصدر عن الإرادة المنفردة لجهة الإدارة وتحدث أثرا قانونيا، والقاعدة العامة أنه لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية لتنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، والاستثناء هو جواز وقف التنفيذ إذا وجد نص خاص يقضي بذلك غير أنه يمكن للقضاء أن يأمر بناء على طلب الطرف المعني بوقف تنفيذ القرار الإداري.

1ـ وقف التنفيذ في حالة التعدي

لم يعرف المشرع الجزائري التعدي لكن مجلس الدولة الفرنسي عرفه بأنه تصرف صادر عن الإدارة يظهر أنه لا يتعلق بالصلاحيات المخولة لها قانونا. وعرفته محكمة التنازع الفرنسية بأنه تصرف صادر عن الإدارة لا يمكن ربطه بنص تشريعي أو تنظيمي.

واعتبرت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا التعدي كل تصرف صادر عن الإدارة يكون مشوبا بخطأ جسيم على الحقوق الأساسية لأفراد.

يقوم التعدي كلما قامت الإدارة بعملية مادية في ظروف لا تتعلق بممارسة إحدى سلطاتها منتهكة الحريات الأساسية أو

حق الملكية.

يكون التعدي في الحالتين التاليتين :

أ – أن يفتقد التصرف المنشأ للتعدي سنده الشرعي:

تسمى حالة افتقاد الأساس الشرعي، إذ يعد تعديا كل تصرف إداري لا يندرج ضمن تطبيق نص تشريعي أو تنظيمي، لأنه لا يدخل ضمن صلاحيات الإدارة، فإذا كان التنفيذ غير قانوني قام التعدي كقيام الوالي بإصدار قرار بإخلاء السكن دون وجود حكم قضائي لأن السلطة القضائية هي التي تقضي بإخلاء السكن[2].

ومن حالات التعدي قيام البلدية بشغل الأمكنة وهذا الإجراء اعتبره مجلس الدولة إجراء غير قانوني لأنه لا يستند إلى نص تشريعي أو تنظيمي ومن ثم أمر البلدية بوضع حد لحالة التعدي وإرجاع المحلات إلى حالتها الأولى (قرار صادر عن مجلس الدولة في 01 /1999/02 قضية الشركة الجزائرية لتوزيع السيارات ضد بلدية وهران)، واعتبر مجلس الدولة أن القرار الصادر عن الوالي والذي يتضمن حل جمعية مشوب بعيب عدم الاختصاص وهو عيب من النظام العام وعلى القاضي الإداري أن يثيره من تلقاء نفسه ويتمثل في عيب الاختصاص الجسيم لأنه اعتدى على اختصاص يدخل ضمن صلاحيات السلطة القضائية ويعتبر القرار الصادر عن الوالي من أعمال التعدي لأن فيه مساس خطير بحق من الحقوق الأساسية للمواطنين (القرار

الصادر عن الغرفة الرابعة لمجلس الدولة في 2000/03/27 قضية والي ولاية عنابة ضد جمعية الأمل)[3]، وهذا يبرر إلغاء التصرف لتجاوز السلطة.

ب – أن يكون التصرف منتظم لكنه نفذ في ظروف غير قانونية:

تسمى حالة الإجراءات اللاشرعية[4]. ويعد انتهاء حق الملكية أو إحدى الحريات الأساسية عاملا مشتركا بين الحالتين.

يندرج في حالات التعدي ما تضمنته المادة 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إذ يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بأي تدبير لحماية الحريات الأساسية وقمع تعدي الإدارة عليها إذا كانت الانتهاكات تشكل مساس خطير بالحريات.

2ـ وقف التنفيذ في حالة وجود قرار إداري موضوع طلب إلغاء

تنص المادة الفقرة الأولى من 919 من ق.إ.م.إ على أنه: "عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي، يجوز لقاضي الاستعجال، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف أثار معينة منه متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار". يقدم طلب وقف التنفيذ بعريضة مستقلة[5].

3- في حالة استئناف حكم صادر عن المحكمة الإدارية

في حالة صدور حكم من المحكمة الإدارية قضى برفض دعوى إلغاء قرار إداري يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذ القرار بناء على طلب المستأنف لما يتبين أن تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه من شأنه إحداث عواقب يصعب تداركها وعندما يتبين أن الأوجه المثارة في العريضة تبرير إلغاء القرار الإداري محل الطعن[6].

ثانيا : شروط وقف التنفيذ

لضمان مشروعية الأعمال الإدارية يجوز للأفراد اللجوء إلى القضاء الإداري لإلغاء قرار إداري أو وقف تنفيذ قرار إداري. إذا تبين أنه غير مشروع لذا يجب أن يتوافر في طلب وقف التنفيذ الشروط التالية:

1- أن لا يمس وقف التنفيذ بحقوق الأطراف أي بأصل الحق:

يختص قاضي الأمور المستعجلة بوقف تنفيذ القرار الإداري إذا كان لا يمس بحقوق الأطراف ويعد إجراء تحفظي حيث تنص المادة 918 من ق.إ.م.إ على أن :" يأمر قاضي الاستعجال بالتدابير المؤقتة. لا ينظر في أصل الحق، ويفصل في أقرب الآجال".

2- أن يولد القرار المطعون فيه أضرار يصعب إصلاحها في

حالة تنفيذه :

أشارت إليه العديد من المواد منها:"..عندما يكون تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه من شأنه إحداث عواقب يصعب تداركها.." [7].

3- أن يقدم المدعى دفوعا جدية ومؤسسة في الموضوع:

لقاضي الاستعجال أن يدرس الدفوع المقدمة بخصوص دعوى البطلان إذ نص المشرع على أنه : " عندما تبدو الأوجه المثارة في العريضة من خلال ما توصل إليه التحقيق جدية ومن شأنها تبرير إلغاء القرار الإداري المطعون فيه" ونص على أنه :" ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار "[8].

4 – أن تكون دعوى الإلغاء مرفوعة أمام قاضي الموضوع:

دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة أو دعوى البطلان الهدف منها إلغاء قرار إداري نهائي مس بمركز قانون قائم، دعوى الإلغاء دعوى عينية تخاصم القرار الإداري وليس لها علاقة بمصدر القرار.

لكي يكون القرار الإداري قابلا للطعن يشترط فيه ما يلي :

1- أن يكون صادرا عن جهة إدارية.

2- أن يكون القرار نهائيا حتى تستبعد القرارات التحضيرية والتمهيدية.

3- أن يكون تنفيذي.

4- يمس بمركز قانوني قائم.

يجب أن تكون هناك دعوى في الموضوع لإلغاء القرار الإداري محل دعوى وقف التنفيذ، لقد استقر القضاء الإداري في الجزائر على وجوب رفع دعوى إلغاء القرار الإداري قبل رفع دعوى وقف تنفيذ القرار (القرار الصادر عن الغرفة الخامسة بمجلس الدولة،ملف رقم 13397 بتاريخ07/01 /2003 قضية ر.ل.ض.ب.ع. ومن معه[9]، قرار صادر عن مجلس الدولة الغرفة الخامسة بتاريخ 01 /04 /2003 ملف رقم 14489 بنك AIB ضد البنك المركزي الجزائري[10].

ثالثا : إجراءات وقف التنفيذ في حالة التعدي :

تكون عريضة وقف التنفيذ مستقلة عن عريضة دعوى الإلغاء، وتفصل الجهة القضائية المختصة في طلب وقف التنفيذ بمجرد إيداع العريضة وقبل انتهاء التحقيق في طلب الإلغاء والحكم فيه، تفصل التشكيلة التي تنظر في الموضوع في طلبات وقف التنفيذ بأمر مسبب[11].

وعندما يظهر أن الطلب لا يدخل في اختصاص الجهة القضائية الإدارية، يحكم القاضي بعدم الاختصاص النوعي. تكون الأوامر الصادرة وفقا للمواد 919، 921، 922 غير قابلة للطعن[12]، لكن الأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية وفقا لما تضمنته المادة 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تكون

قابلة للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة خلال مدة 15 يوما التي تلي تاريخ التبليغ، ويفصل مجلس الدولة في الطعن في أجل 48 ساعة ويفصل في الأوامر التي قضت برفض الدعوى أو بعد الاختصاص النوعي في أجل شهر[13].

رابعا : الجهة المختصة بالفصل في دعوى الوقف :

وفقا لأحكام قانون الإجراءات المدنية كان قضاء الاستعجال يفصل فيه قاضي فرد، ويفصل في قضاء الموضوع تشكيلة جماعية لكن عدل قانون الإجراءات المدنية والإدارية هذه القاعدة ومن ثم أصبحت التشكيلة الجماعية التي تفصل في الدعاوى الاستعجالية تفصل في دعاوى الموضوع[14]، لكنها تفصل في الطلب على وجه السرعة وبقرار مسبب، في حالة النظر في الدعاوى الاستعجالية وفي حالة عدم توافر عنصر الاستعجال تحكم برفض الطلب حيث تنص المادة 924 على أنه:" عندما لا يتوافر الاستعجال في الطلب، أو يكون غير مؤسس، يرفض قاضي الاستعجال هذا الطلب بأمر مسبب.

1ـ دعوى الوقف على مستوى المحاكم الإدارية

تنص المادة الأولى من القانون رقم 98 – 02 المتعلق بالمحاكم الإدارية على أن : " تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية. يحدد عددها واختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم ". تعد الحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة للفصل في المنازعات الإدارية، تفصل

بدرجة ابتدائية في المنازعات التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة طرفا في النزاع [15]. تختص المحكمة بوقف تنفيذ القرار الإداري في حالة وجود دعوى في الموضوع لإلغاء جزئي أو كلي لقرار إداري وقدم المدعي طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه.

2- دعوى الوقف على مستوى مجلس الدولة

تنص المادة 9 من القانون العضوي رقم 98 -01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله على أن: " يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في :

1 – الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

2 – الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة ".

إذا تعلقت دعوى الوقف بقرار إداري صادر عن سلطات إدارية مركزية أو هيئات عمومية وطنية أو منظمات مهنية وطنية يجب أن ترفع الدعوى أمام مجلس الدولة. ويفصل مجلس الدولة في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية بدرجة ابتدائية ونهائية.

يختص مجلس الدولة في حالة استئناف حكم صدر عن

المحكمة الإداري قضى برفض دعوى الإلغاء أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن بناءا على طلب المستأنف.

خامسا : الآثار التي تترتب على الحكم بوقف التنفيذ:

إن الأمر الصادر بخصوص طلب وقف التنفيذ له حجية مؤقتة حتى صدور حكم الإلغاء ولا علاقة له بدعوى الموضوع. على الإدارة المعنية أن تمتثل لمنطوق القرار القضائي وتعمل على توقيف تنفيذ القرار الإداري محل الوقف حتى الفصل في دعوى الإلغاء.

يكون حكم وقف التنفيذ قابل للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة[16]، في حالة رفض دعوى الإلغاء رغم صدور حكم الوقف تستمر الإدارة في تنفيذ القرار الإداري لان الأصل التنفيذ والاستثناء الوقف.

الخاتمة

إن التعدي لا يشمل فقط العمل المادي للإدارة بل يشمل كل تنفيذ لقرار إداري غير مشروع.

للقاضي الإداري سلطات واسعة يمكنه أن يوجه أوامر للإدارة يأمرها بوقف التعدي مع إرجاع الوضع إلى حالته الأولى.

بخصوص الطعن في الأوامر الصادرة عن المحكمة الإدارية بشأن وقف التنفيذ في حالة التعدي والمساس بحقوق وحريات الأفراد نرى بأن تخضع كافة الأوامر الصادرة للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة.

قائمة المراجع:

1- القوانين:

- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي سنة 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

- القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي سنة 1998 يتعلق بالمحاكم الإدارية.

- القانون رقم 08- 09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

2 – المؤلفات:

- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة: فائز أنجق، بيود خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1982

- د/ الغوثي بن ملحة، القضاء المستعجل وتطبيقاته في النظام القضائي الجزائري، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، سنة 2000.

- د/ حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، دراسة مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر، عالم الكتب، القاهرة، مصر، سنة 1988.

- د / عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، الجزائر، سنة 2007.

- د / عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية الإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة الأولى، الجزائر، سنة 2009.

- د/ عبد الله طلبة، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات جامعة دمشق سنة 2011/2010.

- المستشارة فريدة أبركان، التعدي، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، سنة 1992

- د/ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2004

- د/ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2007.

- لحسين بن الشيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، سنة 2004.

3 – المجلات:

- مجلة مجلس الدولة، العدد 4، سنة 2003.

- مجلة مجلس الدولة، العدد 5، سنة 2004.

الهوامش:

1 - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ص 197، 198.

- د/ عبد الله طلبة، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ص 218، 219.

- د/ حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، دراسة مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر، ص 284.

2 - المستشارة فريدة أبركان، التعدي، ملتقى قضاة الغرف الإدارية ص 100.

- د/ الغوثي بن ملحة، القضاء المستعجل وتطبيقاته في النظام القضائي الجزائري، ص 99.

3- لحسين بن الشيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، ص 17 -22، 203- 209.

4 – المستشارة فريدة أبركان، المرجع السابق صفحة 101.
5 – الفقرة الأولى من المادة 834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
6 – المادة 912 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
7 – المادة 912 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
8 – المادتان 912،919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
9 – المفقرة الثانية من المادة 834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
– مجلة مجلس الدولة، العدد 4، سنة 2003، ص 135.
10 – مجلة مجلس الدولة، العدد 4، سنة 2003، ص 138.
11 – الفقرة الأولى من المادة 836 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
12 – المادة 936 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
13 – المادتان 937، 938 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
14 – المادة917 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
15 – المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
16 – الفقرة الثانية من المادة 02 من القانون رقم 98 –02 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

النظام القانوني لدعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية حسب القانون 09/08

أ/ عمر بوعلالة
معهد العلوم القانونية والإدارية
المركز الجامعي بالوادي

توطئة

القرار الإداري عمل قانوني يصدر عن الإدارة بمناسبة مزاولتها لنشاطها بما لها من سلطة عامة، يحدث أثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم.

وتتمتع الإدارة بسلطة واسعة في تنفيذ قراراتها تنفيذا مباشراً، وفي استعمال القوة العمومية لإتمام هذا التنفيذ دون اللجوء مقدماً إلى القضاء، ويستتبع ذلك التزام الأفراد باحترام هذه القرارات والعمل على تنفيذها، وإلا تعرضوا للجزاء الذي يقرره القانون لمخالفي هذه القرارات استناداً إلى القوة التنفيذية للقرار الإداري.

ولإحداث التوازن بين المصلحة العامة التي تستوجب تمتع القرارات الإدارية بالنفاذ المباشر تفعيلاً للعمل الإداري؛ وبين المصلحة الخاصة لمن صدر بشأنه القرار، والذي قد يضره بشكل مباشر تنفيذه، أعطى المشرع في أغلب الدول الحق

للأفراد في اللجوء إلى القضاء من أجل إلغاء تلك القرارات متى شابها عيب من العيوب يجعلها غير مشروعة، ولكن الطعن بالإلغاء لا يؤدي بقوة القانون إلى وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، لذا اتجهت معظم التشريعات إلى تقرير دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري.

ودعوى وقف التنفيذ دعوى متفرعة عن دعوى الإلغاء، الهدف منها إيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء إلى حين الفصل في جوهر النزاع، وهي دعوى استثنائية في مقابل ما تتمتع به الإدارة من امتيازات في تنفيذ قراراتها استنادا إلى القاعدة العامة.

انطلاقاً من أهمية هذه الدعوى وما تكرسه من ضمانات لحقوق وحريات الأفراد في مواجهة الإدارة، فإننا نعرض لها من خلال إشكالية رئيسية هي: ما حدود تطبيق نظام وقف التنفيذ على القرارات الإدارية؟ وما هي الإضافة التي جاء بها التعديل الأخير لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري بالنسبة لدعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية كنظام قانوني ؟

وتأتي هذه المداخلة كمحاولة للجواب على تلك التساؤلات من خلال محورين: نتناول في الأول الطبيعة القانونية لطلب وقف تنفيذ القرارات التي تصدرها الإدارة بمناسبة ممارستها لدورها، بعد أن نحدد في البداية مفهوم القرار الإداري الذي يمكن أن يكون محلاً لدعوى وقف التنفيذ وتمييزه عن غيره من

الأعمال الإدارية الأخرى. ونتطرق في الثاني إلى الجوانب التنظيمية لدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، من حيث الحالات التي نص عليها المشرع لوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وشروط وقف تنفيذ القرار الإداري، وإجراءات استصدار حكم بوقف قرارٍ إداري.

المطلب الأول:

الطبيعة القانونية لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية

الفرع الأول: نطاق القرارات الإدارية القابلة للطعن بالإلغاء

القرار الإداري وفق ما اصطلح عليه الفقهاء وذهب إليه القضاء المقارن هو: " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"[1].

وواضح من هذا التعريف وغيره من التعريفات المشابهة التي لا يسع المجال لذكرها أنه يضع ثلاثة عناصر أساسية يقوم عليها القرار الإداري[2]، تتمثل في: أن يكون القرار صادراً عن سلطة إدارية(أولاً) وأن يكون عملاً له قيمة القرار التنفيذي(ثانياً) ثم أن يكتسي القرار صفة العمل القانوني النهائي(ثالثاً).

أولاً: القرار الإداري يصدر أساساً عن سلطة إدارية

فيكتسي القرار طابعه الإداري لارتباطه بسلطة إدارية يستوي في ذلك أن تكون سلطة إدارية مركزية أو محلية، مرفقية أو

إقليمية[3].

ثانياً: القرار الإداري عمل يتمتع بالطابع التنفيذي

وهذا يعني أن يكون صدوره عنها نتاج إرادتها المنفردة بوصفها سلطة عامة من أجل استبعاد تصرفاتها الصادرة في حدود قواعد القانون الخاص شأنها شأن الأفراد العاديين، وكذا العقود الإدارية التي تكون وليدة توافق إرادتين متقابلتين وليست نتاجاً لإرادة منفردة.

ثالثاً: القرار الإداري عمل قانوني

بمعنى أن يكون صدوره بقصد ترتيب آثار قانونية، بإنشاء أو إلغاء أو تعديل المراكز القانونية.

وما يهمنا في موضوع بحثنا هو هذا العنصر الأخير لما له من تأثير على تحديد مفهوم العمل يمكن أن يكون محلا لدعوى وقف التنفيذ وممارسة الأفراد لحقوقهم في الطعن إزاءه، وتمييزه عن العمل المادي الذي لا يعتبر من قبيل الأعمال القانونية الإدارية.

الفرع الثاني: تمييز القرارات الإدارية القابلة للطعن بالإلغاء

إن أهم ما يميز القرار الإداري عن غيره من أعمال الإدارة الأخرى هو نيته في إحداث آثار قانونية معينة بشكل فوري ومباشر، وذلك من خلال إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل في مركز قانوني قائم أو إلغاؤه. ويكون هذا الأثر ناتجا عن القرار

في حد ذاته دون أن توجد سلطة أعلى تملك حق التعقيب أو المصادقة على الإجراء المتخذ، وإلا كنا أمام اقتراح أو إبداء رأي فقط لا يرقى لمرتبة القرارات الإدارية الكفيلة بترتيب آثار قانونية، وفي هذا ترى المحكمة الإدارية العليا بمصر بأنه: " لا يكفي لتوفر صفة النهائية للقرار الإداري أن يكون صادرا من صاحب اختصاص بإصداره، بل ينبغي أن يقصد مصدره الذي يملك إصداره تحقيق أثره القانوني فوراً ومباشرة بمجرد صدوره، وألا تكون ثمة سلطة إدارية للتعقيب عليه، وإلا كان بمثابة اقتراح أو إبداء رأي لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي"[4].

وترتيبا على ذلك، فإن كثيراً من أعمال الإدارة لا تعتبر قرارات إدارية لأنه ينطبق عليها معيار العمل القانوني، وتتمثل في:

1- الأعمال التمهيدية أو التحضيرية:

وهي التي تمهد لقرار لاحق سوف يصدر، وتأخذ شكل تحقيق أو توصية أو اقتراح إداري أو رأي استشاري، وهي لا تعتبر قرارات إدارية لأنها لا ترتب بذاتها أي أثر قانوني ولأنها تحتاج إلى مصادقة جهة أخرى التي تعطيها ذلك الأثر، والمثال البارز على ذلك: المقترحات التي تبديها اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء كمجالس تأديبية وإجراءات التوقيف المؤقت الصادرة في حق الموظفين في حالة ارتكابهم مخالفات مهنية

إلى حين البت النهائي في وضعيتهم، إلى غير ذلك من القرارات المشابهة.

2- أعمال تقتصر على ترديد أثر قانوني ترتب بمقتضى نص تشريعي أو تنظيمي:

وهو ما يطلق عليه بالأعمال المادية للإدارة، ومن قبيل ذلك الإجراءات التي تتخذها الإدارة في مجال تسوية الوضعية المادية للموظفين، سواء أفيد منها الموظف أم أضير منها مثل الإجراء المتعلق بمنح مكافأة دورية أو صرف مصاريف التنقل، أو الاقتطاع من الراتب[5]، وأيضا الشهادات الإدارية التي تشهد بحالة واقعية أو قانونية معينة مقررة سابقة، أو الإنذارات الضريبية، والمناشير والتعليمات الدورية التفسيرية....

3- الأفعال المادية التي تقع تنفيذا لقرار إداري سابق:

مثل عملية سحب السلاح من شخص تطبيقاً لقرار صادر في حقه برفض تجديد رخصة حمل السلاح التي يستفيد منها أو سحبها منه، وعملية هدم بناء مخالف لضوابط التعمير تنفيذاً لقرار إداري يقضي بذلك الهدم، أو منع موظف من الدخول إلى الإدارة تنفيذاً لقرار عزله من العمل، كذلك عندما يقوم رجال الشرطة مثلاً بتشكيل أحزمة حديدية لمنع المارة من الدخول إلى مناطق أو شوارع معينة بناءً على قرار الوالي بمنع الدخول إليها....

بالمقابل، فإن هناك طائفة أخرى من أعمال الإدارة يتحقق

فيها وصف العمل القانوني بالنظر لما ترتبه من آثار قانونية في مواجهة المخاطبين بها، وتصلح تبعا لذلك لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء، هي :

1- أعمال تكون الإدارة ملزمة باتخاذها متى تحقق سبب معين:

بمعنى أن تحقق هذا السبب يوجب عليها اتخاذ العمل، مثال ذلك قرار منح رخصة بناء (والسبب هو طلب الحصول على الرخصة واستيفاء شروطها)، أو قرار إنهاء خدمة موظف لبلوغ سن إحالته على التقاعد أو لعدم كفاءته البدنية (والسبب في هاتين الحالتين هو إدراك سن التقاعد أو عدم الكفاءة البدنية)، أو قرار الإعلان عن نجاح الطالب في الامتحان (والسبب هو واقعة النجاح).

وبالرغم من أن سلطة الإدارة تبقى مقيدة في مثل هذه الحالات لأنها تكون ملزمة باتخاذ القرار متى تحقق السبب، إلا أن الأثر القانوني لا ينشأ مع ذلك إلا بصدور هذا الأخير.

2- أعمال تملك الإدارة حرية في اتخاذها أو عدم اتخاذها ولكنها لا تستطيع اتخاذها إذا ارتأت ذلك إلا إذا توافر سبب محدد بعينه (أو واحد من بين عدة أسباب محددة) دون غيره (وليس أي سبب آخر)، مثال ذلك قرار فصل الموظف بغير الطريق التأديبي[6]، أو قرار سحب بطاقة الإقامة عن الأجنبي.

3- أعمال تكون جهة الإدارة حرة في اتخاذها وإذا هي

اتخذتها جاز لها أن تسندها إلى أي سبب طالما كان قائماً أو مشروعاً، مثال ذلك: تعيين موظف، أو ترقية عادية بالاختيار، منح مكافأة تشجيعية، توقيع جزاء تأديبي....

المطلب الثاني:

تطبيق نظام وقف التنفيذ على القرارات الإدارية

الفرع الأول: حالات وقف تنفيذ القرارات الإدارية

أولاً: وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالات التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري

نصت على ذلك صراحة الفقرة الأخيرة من المادة (921 ق.إ.م.إ) بقولها:" وفي حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري يمكن أيضا لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه".

ويمكن أن ندرج ضمن حالات التعدي ما نصت عليه المادة (920 ق.إ.م.إ) من أنه يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بأي تدبير من شأنه حماية الحريات الأساسية وقمع تعدي الإدارة عليها، إذ نصت: "يمكن لقاضي الاستعجال عندما يفصل في الطلب المشار إليه في المادة 919 أعلاه إذا كانت ظروف الاستعجال قائمة، أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوية العامة أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة سلطاتها، متى كانت هذه

الانتهاكات تشكل مساسا خطيرا وغير مشروع بتلك الحريات. يفصل قاضي الاستعجال في هذه الحالة في أجل ثمان وأربعين (48) ساعة من تاريخ تسجيل الطلب". وهكذا يتضح أن المشرع الجزائري ربط بقوة بين وقف التنفيذ وبين الاستيلاء والغلق والتعدي، فالقرار الإداري الذي يشكل تعديا أو استيلاء أو يتعلق بغلق الأماكن، قابل لوقف تنفيذه استثناء من القاعدة العامة.

ثانياً: وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة وجود قرار إداري موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي

نصت على هذه الحالة المادة (919 ق.إ.م.إ) بقولها: " عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار معينة منه، متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار.

عندما يقضي بوقف التنفيذ، يفصل في طلب إلغاء القرار في أقرب الآجال . ينتهي أثر وقف التنفيذ عند الفصل في موضوع الطلب".

تنص هذه المادة كذلك على الحالة وعلى شروط تطبيقها وهي ذات الشروط المقررة لوقف التنفيذ وللقضاء الاستعجالي بصفة عامة.

ثالثاً: وقف تنفيذ القرارات الإدارية في الحالات الأخرى

بصفة عامة فإنه يجوز للمحكمة الإدارية أن تأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري كلما توفرت شروط وقف التنفيذ، وكانت دعوى الموضوع منشورة (أي دعوى الإلغاء)، نصت على فكرة وقف تنفيذ القرارات الإدارية على سبيل الاستثناء من القاعدة العامة المتمثلة في نفاذ القرار الإداري، نصت على ذلك المادة(1/833 ق.إ.م.إ) في فقرتها الثانية.

وعلى الرغم من أن النص هنا على وقف تنفيذ القرارات الإدارية وارد ضمن أحكام قضاء الموضوع وليس أحكام قضاء الاستعجال[7] ، على الرغم من ذلك فإنه ينبغي القول بأن دعوى وقف التنفيذ ينبغي أن تكون دعوى استعجالية، لأن المادة (835 ق.إ.م.إ) نصت صراحة على وجوب التحقيق في طلب وقف التنفيذ بصفة عاجلة ويتم تقليص الآجال الممنوحة للإدارات المعنية لتقديم الملاحظات حول هذا الطلب، وإلا استُغنِيَ عن هذه الملاحظات دون إعذار.

كما نصت المادة (836/ق.إ.م.إ) على أن الفصل في وقف التنفيذ يكون بأمر مسبب.

كما نصت الفقرة (2) من المادة (834/ ق.إ.م.إ) على أن تكون دعوى وقف التنفيذ متزامنة مع دعوى الموضوع، وهذه جميعها خصائص للقضاء الاستعجالي.

رابعاً: وكذلك ينص القانون على حالة أخرى لوقف التنفيذ، عندما يتعلق الأمر باستئناف حكم صادر عن المحكمة الإدارية قضى برفض دعوى إلغاء قرار إداري، فإنه في هذه الحالة يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف التنفيذ بطلب من المستأنف، بشروط وقف التنفيذ التي نعرضها لاحقا (م. 912 ق.إ.م.إ) وبطبيعة الحال فإن طلب وقف التنفيذ هنا يجب أن يتم بعريضة مستقلة ولكن بالموازاة مع عريضة الاستئناف، فالمبدأ العام أن طلب وقف التنفيذ يتم بموجب عريضة مستقلة (م. 834 ق.إ.م.إ).

الفرع الثاني: شروط وقف تنفيذ القرارات الإدارية

أولاً: ألا يمس وقف التنفيذ بأصل الحق:

من اختصاص قاضي الأمور المستعجلة الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري طالما كان وقف التنفيذ لا يمس بحقوق الأطراف، ويشكل مجرد إجراء تحفظي. إن هذا الشرط هو شرط من شروط الدعوى الاستعجالية بوجه عام، وهو شرط عدم المساس بأصل الحق (م.918 ق.إ.م.إ).

ثانياً: أن يكون القرار المطلوب وقف تنفيذه مولداً لأضرار يصعب إصلاحها لو نُفذ:

لا يجوز لقاضي الأمور المستعجلة الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية إلا إذا أدت إلى نشوء ضرر يصعب إصلاحه من جراء تنفيذ القرار الإداري موضوع طلب التأجيل. لقد أشار

المشرع إلى هذا الشرط في العديد من المواد المتعلقة بوقف التنفيذ منها (م.912.ق.إ.م.إ).

ثالثاً: أن يقدم المدعي دفوعاً جدية ومؤسسة في الموضوع:

لكي يأمر قاضي الأمور المستعجلة بوقف تنفيذ القرار الإداري، ينبغي أن يدرس الدفوع المتعلقة بموضوع الدعوى الأصلية (دعوى البطلان) ليس للفصل في هذه الأخيرة فهي تخرج عن موضوع وقف التنفيذ، ولكن حتى لا يقع في تناقض فيأمر بوقف تنفيذ قرار لن يلغيه كقاضي موضوع فيما بعد، ولو أن هذا الاختلاف قد يقع أحيانا ولو بصفة قليلة، نصت على ذلك المادتين (912، 919 ق.إ.م.إ).

رابعاً: أن تكون دعوى الإلغاء منشورة أمام قضاء الموضوع:

لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري إلا إذا كان المدعي قد نشر دعوى لموضوع، إذ ألغت المحكمة العليا الأوامر الاستعجالية التي أجازت وقف تنفيذ القرار في غياب نشر دعوى الموضوع.

على أنه من المستقر عليه قضاءً أن القاضي الإداري لا يمنح وقف تنفيذ قرار إداري ما لم يكن مسبوقاً بدعوى مرفوعة ضده في الموضوع. وهو شرط منطقي، فلا يعقل الاستجابة لطلب المدعي بوقف تنفيذ قرار لم يعارض في مدى مشروعيته أمام قضاء الإلغاء. ومن ثمة فلا جدوى من وقف تنفيذ قرار لن يلغى بسبب عدم تحريك المدعي دعوى الإلغاء. لقد قنن المشرع هذا

الاجتهاد في نصوص القانون (2/834 ق.إ.م.إ)، بل ونصت المادة (926 ق.إ.م.إ) على وجوب إرفاق نسخة من عريضة دعوى الموضوع مع دعوى وقف التنفيذ.

الفرع الثالث: إجراءات دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية

أولاً: عريضة الدعوى:

نصت المادة (834 ق.إ.م.إ) صراحة على أن: "تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة".

وتتطابق النصوص الجزائرية مع النصوص الفرنسية في هذا المجال، مع فارق بسيط ولكنه مهم فبينما تتحدث النصوص الجزائرية عن "دعوى مستقلة"، تتحدث النصوص الفرنسية عن عريضة متميزة *"UNE REQUETE DISTINCTE"*

إن المقصود إذن هو عريضة متميزة عن عريضة دعوى الموضوع، بمعنى آخر يجب أن تكون عريضة وقف التنفيذ مستقلة عن عريضة دعوى الإلغاء ولو أنه يشترط أن تكون متزامنة معها، ويمكن فهم النص الفرنسي عندما نعرف أن إجراءات وقف التنفيذ من اختصاص رئيس المحكمة الإدارية أو رئيس قسم المنازعات بمجلس الدولة؛ الذي يفصل فيه على وجه السرعة وبصفة انفرادية ودون انتظار انتهاء إجراءات التحقيق في دعوى الموضوع (الإلغاء) التي تفصل فيها التشكيلة الجماعية كاملة.

بينما نلحظ شيئاً من الغموض في النص الجزائري الذي

يتبنى نفس الخصائص والإجراءات ولكنه يجعل التشكيلة الجماعية التي تفصل في دعوى الموضوع هي التي تفصل في وقف التنفيذ، مما يولد الخشية من أن ينعكس سلباً على سرعة الإجراءات بسبب الطابع الجماعي للتشكيلة.

ثانياً: نظر القاضي في الدعوى:

على القاضي أن يفصل في وقف التنفيذ على وجه السرعة بمجرد إيداع العريضة وقبل انتهاء التحقيق في طلب الإلغاء والحكم فيه (المواد من 833 إلى 837 ق.إ.م.إ).

وفي فرنسا، فإنه بسبب استقلال عريضة وقف التنفيذ عن عريضة الإلغاء، يجوز رفع الأولى خارج مهلة شهرين، شريطة أن تكون عريضة الإلغاء قد قدمت في هذا الميعاد[8].

ثالثاً: سير التحقيق:

بطبيعة الحال فإن التحقيق في الدعوى يتم حسب إجراءات القضاء الاستعجالي، باعتبارها دعوى استعجالية، وحتى في فرنسا- التي ورد تنظيمها بشكل مستقل عن القضاء المستعجل- فإنه يتم التحقيق في الدعوى على وجه السرعة وحسب إجراءات ومهل سريعة.

رابعاً: الطعن:

وأخيرا فإن الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية بوقف تنفيذ القرارات الإدارية تكون قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام

مجلس الدولة في نفس ميعاد استئناف الأوامر الاستعجالية الأخرى، وهو (15) خمسة عشر يوماً[9]. ويفصل مجلس الدولة بالدرجة النهائية في الاستئناف[10].

أما الأوامر الصادرة عن مجلس الدولة بخصوص وقف تنفيذ القرارات الإدارية المركزية فهي تصدر بالدرجة الأولى والأخيرة وهذه نقطة تمايز مع النظام الفرنسي حيث تخضع أحكام وقف تنفيذ القرارات الإدارية إلى الاستئناف خلال (15) يوماً من تبليغها أمام محاكم الاستئناف الإدارية، ثم بالنقض أمام مجلس الدولة خلال نفس المدة.

خاتمة

وفي ختام هذا البحث، نخلص إلى أنه:

في إطار مبدأ المشروعية المكرس دستوريا أخضع المشرع أعمال الإدارة إلى رقابة القضاء الذي يعد إحدى الوسائل الهامة المقررة لحماية هذا المبدأ. وانطلاقا من هذا المبدأ، فإن كل من يشعر بأنه متضرر من تصرفات الإدارة القانونية أو المادية أن يلجأ إلى القضاء الإداري لمخاصمة الإدارة المعنية بموجب دعوى قضائية يطلب فيها إبطال (إلغاء) القرارات الصادرة عنها المتسمة بعدم المشروعية أو يلتمس وقف تنفيذها مؤقتا لحين الفصل في مدى مشروعيتها أو تعويضه عن الأضرار الناجمة عن أعمال الإدارة.

على أن القضاء بوقف تنفيذ القرار الإداري سلطة تقديرية

للمحكمة المختصة بنظر الدعوى في الإلغاء ، حيث تقضي المحكمة بقبول الطلب أو رفضه في ضوء ما يتحقق لديها من خلال الفحص الظاهري للأوراق من توافر أو عدم توافر الشروط، ووفق تنفيذ القرار الإداري إما أن تأمر به الجهة القضائية المنعقد اختصاصها للفصل في دعوى الإلغاء، وإما أن يكون بأمر من قاضي الاستعجال الإداري.

إن المشرع الجزائري لم يضع شروطا خاصة للأمر بوقف التنفيذ القرارات الإدارية فهي ذات الشروط والإجراءات المتبعة في الدعوى الاستعجالية بصفة عامة والتي تتعلق بالاختصاص النوعي وهي: شرط الاستعجال، وشرط عدم المساس بأصل الحق، وأن لا يكون القرار المطلوب وقف تنفيذه متعلقا بالنظام العام، وأن يشكل القرار تعديا أو استيلاء وأن تكون دعوى الإلغاء منشورة أمام قضاء الموضوع.

وكما استقر عليه العرف العملي، يتم طلب وقف التنفيذ بموجب عريضة مستقلة عن دعوى الإلغاء لو أنها متزامنة معها، فتقدم عريضة وقف التنفيذ لقاضي الأمور المستعجلة بينما تقدم عريضة الموضوع لقاضي الإلغاء. والتحقيق في الدعوى يتم حسب إجراءات القضاء الاستعجالي باعتبارها دعوى استعجالية، أين يؤسس القاضي أمر وقف التنفيذ على أسباب جدية ترجح احتمال إلغاء القرار المراد توقيعه على الضرر الذي يتعذر تداركه.

ثم إن القرارات الصادرة عن المجلس القضائي بوقف التنفيذ تكون قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة في نفس ميعاد استئناف الأوامر الاستعجالية الأخرى وهو (15) خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه، ثم بالنقض أمام مجلس الدولة خلال نفس المدة.

الهوامش :

(1) ناصر لباد: القانون الإداري الجزء الثاني: النشاط الإداري ط1، 2004، ص ص 331-333.

(2) المرجع السابق، ص333، ورمضان محمد بطيخ: شروط قبول دعوى الإلغاء، ندوة القضاء الإداري (مبدأ المشروعية وقضاء الإلغاء) المنظمة من طرف المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الرباط، 11-14 يوليوز 2005، ص 40.

(3) حصر المشرع الجزائري ضمن المادة49 من القانون المدني الأشخاص الإدارية في الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات ذات الطابع الإداري وكل مجموعة يمنحها القانون الشخصية الاعتبارية، وقد أصبغ المرسوم التنفيذي 434/91 المؤرخ في1991/11/09 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم، الطابع الإداري على أشخاص عمومية أخرى أسماها الهيئات المستقلة الوطنية كما جاء في المادة113 منه، وهي: المجلس الشعبي الوطني والمجلس الدستوري ومجلس المحاسبة.

(4) سميرة شكيري: وقف تنفيذ القرارات الإدارية دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال الرباط، السنة الجامعية 2004، 2005، ص : 164، الهامش 7.

(5) عبد الفتاح حسن: قضاء الإلغاء، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، 1982، ص : 143.

(6) نفس المرجع السابق، ص : 144.

(7) الذي يبدأ من المادة 917 ق.إ.م.إ.

(8) *CHARLES DEBBASCH: INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS. T2 .OP.CIT.P.462.*

(9) الفقرة الأخيرة من المادة (837 ق.إ.م.إ).

(10) فليست جميع الأوامر الاستعجالية قابلة للاستئناف، لأنه حسب المادة (936 ق.إ.م.إ) لا يجوز الطعن في الأوامر الصادرة تطبيقا للمواد (919، 921، 922، ق إ.م.إ) – علما أن المادة (921) تتعلق بوقف التنفيذ، بينما تنص المادة (937 ق.إ.م.إ) على أن الأوامر الصادرة بوقف التنفيذ تخضع للاستئناف في مهلة 15 يوماً.

شروط رفع دعوى استعجالية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

أ/ بوسعدية رؤوف
كلية الحقوق ـ جامعة المسيلة
وأ/ غبولي منى
كلية الحقوق ـ جامعة سطيف

مقدمة

إن إخضاع قرارات الإدارة إلى رقابة القضاء ما هو إلا تكريس لمبدأ المشروعية وأداة هامة لحمايته من الانتهاك، لذا خول المشرع للمتضرر من تصرفات الإدارة اللجوء للقضاء لإلغاء قرار صدر في حقه أو حتى إيقاف تنفيذه لحين الفصل في مدى مشروعيته بصورة سريعة واستعجالية من شأنها الحفاظ على الحق المراد حمايته وعدم التسرع في اتخاذ إجراءات لا يمكن إرجاع الحال إلى ما كان عليه قبل القرار فيما لو تم تنفيذه ثم تبينت عدم مشروعيته. وترجم هذا الحق في المواد 919 وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد الهادفة إلى تنظيم كيفية وقف تنفيذ القرارات الإدارية بصورة استعجالية.

فالأصل العام أن القرارات الإدارية ذات طابع تنفيذي بمجرد

صدورها، إلا أن المشرع أعطى للقاضي الإداري الاستعجالي سلطة لوقفها بتوفر شروط معينة وإجراءات خاصة على المتقاضين اتباعها. فإمكانية وقف تنفيذ القرارات الإدارية لا يجب أن تؤثر وتضيق من مجال النشاط الإداري الهادف لتحقيق المصالح العامة إذ يبقى القرار الإداري مظهرا من مظاهر الامتيازات الممنوحة للإدارة.

وطلب وقف تنفيذ القرار الإداري استثناء من الأصل العام الذي لا يعترف بوقف التنفيذ ولو عند الطعن في مشروعية القرار ما لم تأمر المحكمة بذلك إن ارتأت أن نتائج التنفيذ لا يمكن تداركها فيما بعد لو تم تنفيذ القرار، وهو ما يجعل التأكد من توفر شروطه وصحة إجراءات تقديمه مهمة على القاضي الاستعجالي القيام بها بحذر وحيطة كبيرين لكي يضمن عدم الاختلال بين مصالح ونشاط الإدارة العامة، ومصالح الأفراد الشخصية التي قد تتأثر لو تم تنفيذ القرار ولا يمكن للتعويض المادي فيما بعد إصلاح ما ترتب على ذلك.

إن هذا التحليل يقودنا إلى طرح عدة تساؤلات وإشكالات يتمثل أهمها فيما يلي:" هل يجب قبول نظر كل الدعاوى التي ترفع بصورة استعجالية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية ؟ أم أن هناك شروطا ينبغي على القاضي الإداري التأكد من مدى توافرها للحكم بذلك، وإن وجدت، فما هي؟ .

سنحاول من خلال هاته المداخلة الإجابة على تلك

الإشكالية وكل ما يتعلق بها من نقاط فرعية من خلال اتباع الخطة التالية:

مقدمة

المبحث الأول: شروط رفع دعوى وقف التنفيذ.

المطلب الأول:الشروط الشكلية.

المطلب الثاني:الشروط الموضوعية.

المبحث الثاني: إجراءات رفع دعوى وقف التنفيذ أمام القضاء الاستعجالي.

المطلب الأول: العريضة الافتتاحية.

المطلب الثاني: شكل الأمر الصادر بوقف التنفيذ.

خاتمة.

المبحث الأول : شروط رفع دعوى وقف التنفيذ :

حتى يقبل القاضي الاستعجالي نظر الدعوى لابد من توفرها على نوعين من الشروط، الشروط الشكلية المتمثلة في الصفة والمصلحة والأهلية وهي نفس شروط قبول الدعاوى الأخرى وفق ما ورد في المادة 13 من قانون الإجراءات الإدارية والمدنية الجديد[1]، وشروط موضوعية تتمثل في شرط الاستعجال وشرط عدم المساس بأصل الحق وشرط سبق رفع دعوى الإلغاء، وأخيرا شرط وجود وسائل جدية تشكك في مشروعية القرار.

المطلب الأول : الشروط الشكلية :

كان المشرع الجزائري ينص على شروط قبول الدعوى في

نهاية قانون الإجراءات المدنية القديم في المادة 459، إلا انه غير موقفه في القانون الجديد واحترم مراحل السير في الخصومة وجعل النص على شروطها في أول التقنين في المادة 13.

الفرع الأول: الصفة:

الصفة هي أول ما يربط أطراف الدعوى بموضوعها، وهي أن يكون رافع الدعوى هو نفسه صاحب الحق المراد حمايته بالإجراء الوقتي المستعجل[2]، والقاضي الاستعجالي من واجبه التأكد من توافر شرط الصفة حسب ظاهر الأوراق دون أن يكلف بالبحث عميقا في الموضوع لأن ذلك يستغرق وقتا طويلا.

فالصفة ولاية مباشرة الدعوى التي يستمدها المدعي من كونه صاحب الحق أو من كونه نائبا عن صاحب الحق، فإذا كان هو صاحب الحق كانت له صفة الطالب وهنا تتداخل الصفة بالمصلحة الشخصية المباشرة، أما إن كان رافعها نائبا عن صاحبها فيجب عليه إثبات صفته التمثيلية وهنا نميز بين فرضين:

أن تكون الصفة غير عادية: وهي ما يتوفر حين يجيز القانون لشخص أو لهيئة الحلول محل صاحب الصفة العادية في الدعوى، كدعاوى النيابة العامة أو ما يسمى الدعاوى غير المباشرة.

أن تكون له صفة التقاضي: وهي صلاحية الشخص لمباشرة الإجراءات القضائية باسم غيره كصفة الوكيل أو الولي أو الوصي.

والصفة لا يكفي توفرها في المدعي فقط: بل يجب أن تتوفر

كذلك في المدعى عليه فترفع من ذي صفة على ذي صفة[3].

وللصفة عدة أنواع نذكر منها:

الصفة في الدعوى: لا يمكن قبول الدعوى إلا إن رفعت من شخص يدعي حقا لنفسه أو مركزا قانونيا شخصيا له، فلا تقبل دعوى للحفاظ على مصالح الغير ولو كان للمدعي واجب أدبي تجاه صاحب الحق كرفع دعوى من الوالدين لتطليق الابنة.

الصفة غير العادية: هي إجازة القانون لشخص أو لهيئة الحلول محل صاحب الصفة العادية في الدعوى، كالدعاوى غير المباشرة مثل دعاوى الدائن التي يرفعها باسم مدينه للمطالبة بحقوقه من أجل ضمان دينه على أساس النيابة القانونية المقررة لمصلحته، أو دعاوى الجمعيات أو النقابات التي تنقسم إلى:

- دعاوى المطالبة بحق لها باعتبارها شخصا معنويا له ذمة مالية مستقلة.
- دعاوى الدفاع عن المصالح المشتركة التي أنشأت لأجلها.
- دعاوى المطالبة بحق خاص لعضو فيها كالفصل التعسفي مثلا.
- دعاوى النيابة العامة.

الفرع الثاني: المصلحة:

لابد أن تتوفر المصلحة في رافع الدعوى، فلا دعوى بلا مصلحة، أي: يجب أن تكون له منفعة قانونية يتحصل عليها من

وراء رافع الدعوى سواء أكانت مادية أو أدبية[4]، ويجب أن تكون قائمة وحالة، أي أنه قد اعتدي مثلا على حق ما فيكون هذا سببا للالتجاء إلى القضاء، كما يجوز قبول الدعوى استثناء إن وجدت مصلحة احتمالية لغرض دفع خطر محدق[5].

وللمصلحة معنيين: الأول هو الفائدة العملية التي تعود على رافعها، فلا تقبل دعوى ليست لها فائدة عملية ولو ثبت الحق بها كاستغراق الدين من طرف الدائنين الأوائل. والمعنى الثاني هو الحاجة للحماية القضائية التي تتوفر بتوفر تهديد جدي بالاعتداء على الحق[6].

وكما قلنا سابقا، فالمصلحة قد تكون قائمة وقد تكون حالة.

أ- المصلحة القائمة: وهي توفر الاعتداء الفعلي على الحق فترفع الدعوى جبرا للضرر وتعويضا عما فات.

ب- المصلحة المحتملة: جاء القانون 09/08 ببعض الدعاوى المبنية على مصلحة محتملة، يحتمل فيها صاحب الحق وقوع خطر يهدد حقه في المستقبل فيرفع دعوى وقائية لتفادي ضرر محتمل فعلا.

وتتمثل هذه الدعاوى فيما يلي:

- دعاوى وقائية عامة كدعاوى وقف الأعمال الجديدة.
- دعاوى الأدلة وهي دعاوى حماية الدليل.

وللإشارة فالدفع بانعدام المصلحة ليس من النظام العام.

الفرع الثالث: الأهلية:

كقاعدة عامة في القضاء المستعجل، لا يشترط لقبول الدعوى أن تتوفر لدى الخصوم الأهلية الكاملة للتقاضي لأن عنصر الاستعجال وما يتطلبه من وجوب السرعة وعدم المساس بالموضوع قد يكونان عنصران يبرران رفع الدعوى الاستعجالية من طرف شخص غير كامل الأهلية وصاحب مصلحة في ذلك. وعلى العموم فالأهلية نوعان: أهلية تقاضي وأهلية اختصام[7].

فأهلية الاختصام هي أهلية الوجوب في المجال الإجرائي[8] وهي صلاحية الشخص لاكتساب مركز قانوني، فكل شخص قانوني أهل للاختصام سواء كان طبيعيا أو اعتباريا؛ فلا يجوز للأشخاص التي ليست لها شخصية معنوية أن ترفع دعوى دفاعا عن مصالحها المشتركة باسم المجموعة. بل كل فرد يرفع الدعوى باسمه الخاص، كما أن الإجراءات توجه لكل فرد منهم باسمه وصفته.

وتزول الشخصية القانونية بوفاة الشخص الطبيعي فتصير منعدمة إذا توفي قبل بدئها، وتنقطع إذا حدثت الوفاة بعد الخصومة حتى يعيد الورثة السير فيها.

أما أهلية التقاضي[9] فهي أهلية أداء وهي صلاحية الشخص لمباشرة الإجراءات أمام القضاء وهي حسب القانون المدني 19 سنة كاملة ما عدا حالات خاصة يكون فيها ناقص الأهلية أهلا للتقاضي وهي:

- الإذن: للمميز حق التصرف جزئيا أو كليا في أمواله.

- التدابير الاستعجالية: على اعتبارها ذات طابع تحفظي.

- الطلبات المتعلقة بالأهلية: كطلبات المحجور عليه برفع الحجر.

أما عن تخلف الأهلية فقد اختلف الفقهاء في حكمها، فمنهم من قال بعدم قبول الدعوى استنادا إلى أن الأهلية مثل الصفة تتعلق بصلاحية الشخص للتقاضي، كما أنها ليست مجرد تشكيلة إجرائية يترتب على تخلفها بطلان الإجراء والتمسك بها لا يخضع لنظام الدفع الشكلي بالبطلان، ومنهم من قال بأن الأهلية مجرد مسألة إجرائية وتخلفها لا يؤدي لإبطال الدعوى وهو ما أخذ به المشرع الجزائري في دعوى الاستعجال حيث لم يجعلها أحد الشروط الخاصة بها لقبول الدعوى أمام القاضي الإداري الاستعجالي.

المطلب الثاني: الشروط الموضوعية:

تنص المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد على أنه عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض ويكون موضوع طلب الإلغاء كليا أو جزئيا يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار معينة منه متى كانت ظروف الاستعجال تبرر بذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار. وعندما يقضي بوقف التنفيذ يفصل في طلب

إلغاء القرار في أقرب الآجال. وينتهي أثر الوقف عندما يفصل في موضوع الطلب.

من خلال هذا النص يتضح لنا أن الشروط الموضوعية اللازم توفرها للفصل في قرار الوقف هي شرط الاستعجال، وعدم المساس بأصل الحق، وسبق رفع دعوى الإلغاء، ووجود وسائل جدية تشكك في مشروعية القرار.

الفرع الأول: شرط الاستعجال:

يعتبر عنصر الاستعجال شرطا أساسيا في كل دعوى استعجالية إدارية يجب توافره حتى ينعقد اختصاص القاضي الإداري الاستعجالي ولقد نص عليه المشرع في المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد كما أشار إليه في المادة 924 عندما تحدث عن وجوب توفر أوجه الاستعجال في العريضة الافتتاحية للدعوى[10]. ورغم اعتبار الاستعجال كشرط رئيسي جوهري للاختصاص النوعي للتقاضي الاستعجالي فإن المشرع الجزائري لم يعرف لفظ الاستعجال بل اكتفى بتعيين نوع الدعاوى التي يشملها. فيما ذهب الفقه والقضاء مذاهب عدة في تعريف الاستعجال، فقضت محكمة النقض الفرنسية وأيدها في ذلك الكثير من الفقهاء في فرنسا وبلجيكا ومصر بأن الاستعجال لا يتوفر إلا في الأحوال التي يترتب على التأخير فيها ضرر لا يحتمل الإصلاح، واستند الرأي إلى عبارة وردت في خطاب ألقاه المستشار ريال في 11-04-1806 بالمجلس

التشريعي في الأعمال التحضيرية لباب القضاء المستعجل إذ قال: " يتردد رئيس المحكمة في الحكم في الدعاوي التي يترتب فيها تأخير ولو لبضعة ساعات ضرر لا يقبل الإصلاح.

كما عرفه البعض بأنه: " الضرورة التي لا تحتمل تأخيرا أو أنه الخطر المباشر الذي لا يكفي في إلقائه رفع الدعوى بالطريق المعتاد حتى مع تقصير المواعيد.

وعرفه البعض الآخر بأنه: " الخطر الحقيقي المحدق بالحق المراد المحافظة عليه، والذي يلزم درؤه بسرعة لا تكون عادة في التقاضي العادي ولو قصرت مواعيده".

وقال البعض بان: " الاستعجال يوجد في كل حالة يؤدي فيها التأخير في الإجراء المؤقت إلى فوات المصلحة وضياع الحق فضلا عن زوال المعالم. وهناك رأي آخر يرى بأن الاستعجال هو ضرورة الحصول على الحماية القانونية العاجلة التي لا تتحقق من اتباع الإجراءات العادية للتقاضي نتيجة لتوافر ظروف تمثل خطرا على حقوق الخصم أو تتضمن ضررا قد يتعذر تداركه وإصلاحه.. كما عرف الاستعجال بأنه: " طلب اتخاذ إجراء وقتي يبرره خطر داهم أو أمر يتضمن ضررا قد يتعذر أو يصعب إزالته إذا لجأ الخصوم إلى المحاكم بإجراءات الدعوى العادية.

وعرف كذلك بأن: "الاستعجال يتحقق كلما توافر أمر يتضمن خطرا داهما أو يتضمن ضررا قد لا يمكن تلافيه إذا لجأ

فيه الخصوم إلى القضاء العادي". إلا أن معظم التعريفات السابقة تتكلم عن الاستعجال دون (urgence peril) وإن كان تعريف الاستعجال بأنه خطر دقيق يخلط بين السبب والمتسبب، لأن الخطر هو سبب الاستعجال والاستعجال هو مسبب أو نتيجة لوجود الخطر..

فالاستعجال هو حالة قانونية تنشأ من الخطر الناتج عن التأخير أو من فوات الوقت[11]، قبل الحصول على الحماية القضائية الموضوعية، ويولد الخطر الحاجة الملحة إلى حماية قضائية عاجلة يتم بمقتضاها تفادي وقوع الضرر بالحقوق أو المراكز القانونية التي يراد المحافظة عليها[12].

ويبرر هذا التعريف ثلاثة عناصر هي الحالة، الخطر والضرر.

-فمن ناحية الاستعجال كحالة:

فإن حالة الاستعجال تستمد كيانها من الظروف المحيطة بالحق وبالدعوى المرفوعة من أجل حمايته، لأمن إرادة الخصوم والوصف الذي يضفونه على منازعاتهم، وبذلك فلا يوجد استعجال لمجرد رغبة الخصم رافع الدعوى في الحصول على حكم مستعجل لطلباته.. وتتغير حالة الاستعجال من قضية لأخرى وتتأثر بظروف الزمان والمكان وتتلازم مع التطور الاجتماعي في الأوساط والأزمنة المختلفة ولا يوجد معيار ثابت لتقديرها ويتم توافرها في كل قضية على حدة، ويستخلص القاضي حالة الاستعجال من وقائع الدعوى وظروفها، ولا رقابة

عليه من المحكمة العليا عند تقدير ثبوت الوقائع المستعجلة وتقتصر الرقابة على مدى ربط الوقائع بالقانون، وتكييف الوقائع تكييفا قانونيا .

ومن ناحية أخرى، الخطر كسبب للاستعجال:

يقصد به الخطر في التأخير أو الخشية من فوات الوقت قبل تحقق الحماية الوقتية للحق أو المركز القانوني ويجب أن يكون الخطر الذي يولد الاستعجال حقيقيا، فإن لم يكن كذلك زالت حالة الاستعجال ولا أثر للاستعجال في حالة الخطر الوهمي.

فإذا زال الخطر الذي كان يوشك أن يوقع ضررا بليغا زال شرط الاستعجال مطلقا ويكون مؤثرا ومنتجا إذا كان من شأن استمراره الإضرار بالحق أو المركز القانوني، وكان دفعه أو درؤه لا يحتمل الانتظار.

أما من ناحية الضرر:

- يجب أن يكون الضرر مستقبلا ووشيك الوقوع، ولا يلزم أن يكون قد تحقق وإلا زالت علة الحماية الوقتية المستعجلة، لأن الوظيفة الوقائية للقضاء المستعجل هي حماية الطالب من ضرر محتمل، وليست غاية جزائية تستهدف إزالة ضرر حل أو تحقق.

إن الاستعجال كشرط الاختصاص بالدعاوى المستعجلة هو شرط مستمر لا يلزم توافره عند رفع الدعوى المستعجلة فحسب، وإنما يلزم توافره خلال كافة مراحلها ووقت صدور

الأمر المستعجل فيها، إذ يتعين بقاء أمرين :

- المبرر للاختصاص ليظل الاختصاص للمحكمة.

- وسبب إصدار الأمر المستعجل.

فإذا توافر الاستعجال في الدعوى فإن هذا الوصف لا يزول عنها ولو تراخى الخصم في إقامة الدعوى المستعجلة، فقد يكون تأخره بقصد حل النزاع وديا أو الحصول على صلح أو الرغبة في تفادي اللجوء إلى القضاء المستعجل. ويستخلص القاضي المستعجل من وقائع وظروف الدعوى ما إذا كان التأخير في رفع الدعوى دليلا على تنازل الخصم عن الحماية العاجلة المؤقتة، الأمر الذي يزيل وصف الاستعجال عن الدعوى أم أن التأخير كان لسبب لا يتضمن التنازل، فلا يزول وصف الاستعجال عن الدعوى.

ويترتب على عدم توافر الاستعجال في الدعوى الأمر بعدم اختصاص القاضي الاستعجالي لعدم توفر أحد شروط اختصاصه.

الفرع الثاني : عدم المساس بأصل الحق :

أشارت لهذا الشرط المادة 918 في فقرتها الثانية، حيث يمنع على القاضي الاستعجالي الفصل في أصل الحق لأن التدابير التي يتخذها مجرد تدابير وقتية . وأصل الحق هو كل ما يتعلق بالحق وجودا وعدما بما في ذلك ما يمس صحته أو يؤثر في كيانه أو في آثاره القانونية[13].

وبذلك فإذا رفعت دعوى بطلبات موضوعية فإنها تكون خارجة عن اختصاص القضاء المستعجل، كأن ترفع الدعوى بطلب فسخ عقد أو صحته أو بطلانه أو بطلب تعويض أو تثبيت ملكية أو تقرير حق ارتفاق عليها.

وتجدر الإشارة إلى أن القاضي المستعجل مكلف بالبحث في منازعات الطرفين ليتوصل لتحديد اختصاصه، فإن كان ممنوعا من التعرض لأصل الحق فلا يمنع من تفحص الموضوع وأصل الحق من حيث الظاهر ليصل إلى القضاء في الإجراء الوقتي المطلوب منه.

إذ لا يستطيع في كثير من الأمور أداء مهمته والقضاء في الإجراء الوقتي المطلوب منه، إلا إذا تناول الحق نفسه لتقدير قيمته.

فإذا فحص ظاهر المستندات وتبين له أن الفصل في الدعوى سيمس أصل الحق فإنه يقضي بعدم اختصاصه بنظر الدعوى.

أما إذا توصل من فحصه إلى أنّ الأمر لا ينطوي على مساس بأصل الحق، وأنّ ما أثاره الخصم من منازعات لا تستند إلى أساس جدي فإنه يفصل في الدعوى. إذ يشترط في المنازعات الموضوعية التي تمنع اختصاص القضاء المستعجل أن تكون جدية وعلى أساس من القانون، أما مجرد المزاعم والأقوال غير الجدية فلا تحد من سلطته، ويقضي بالرغم منها في الدعوى المطروحة أمامه، وإن تبين له أنّ المنازعة فيها مساس

بالموضوع قضى بعدم اختصاصه.

فيتعين على قاضي الأمور المستعجلة عند البحث في المنازعات التي تثار أمامه أن يفحص نقطتين.

-الأولى: ما إذا كانت للمسائل المثارة ظل من الصواب من ظاهر المستندات أم لا.

-الثانية: ما إذا كان يجب الفصل فيها من محكمة الموضوع قبل الفصل في الدعوى، أي ما إذا كان الفصل في الإجراء المؤقت المطروح أمامه يتضمن الفصل في هذه المسائل ويؤثر بذلك في الحقوق التي يقوم عليها أم لا.

-ثانيا: اختلاف المساس بأصل الحق عند الضرر الذي يلحق بحقوق الخصوم.

إنّ أصل الحق أو الموضوع لا يعني الضرر الذي قد يلحق بحقوق الخصوم من الأوامر الوقتية المستعجلة التي تصدر في حدود القانون، والذي قد يتعذر تلافيه أو إصلاحه بعد ذلك، حتى بحكم من محكمة الموضوع، فقد يترتب على الأمر بطرد المستأجر من العين المؤجرة لانتهاء مدة الإيجار المعينة بالعقد أو بالأمر بتعيين حارس قضائي على أموال متنازع عليها ونزع إدارتها من يد أصحابها، قد يترتب على كل ذلك ضرر بليغ بحقوق بعض الخصوم لا يمكن جبره، ومع ذلك فإنّ الفصل في ذلك من اختصاص القضاء المستعجل لكونها إجراءات تحفظية، لا تمت إلى أصل الحق بصلة.

الفرع الثالث : سبق رفع دعوى الإلغاء :

تم النص على هذا الشرط في المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية في العبارة التي تنص على أنه: عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض ويكون موضوع طلب الإلغاء كليا أو جزئيا...، أي أن طلب وقف تنفيذ قرار إداري لابد أن يسبقه رفع دعوى في الموضوع مستوفية لجميع الشروط الشكلية اللازمة وأمام نفس الجهة القضائية[14].

فمن جهة يجب أن تكون مستوفية لكل الشروط الشكلية المتمثلة في:

- شرط التظلم الإداري المسبق.
- شرط الميعاد.
- شرط القرار الإداري.
- الشروط العامة لقبول أية دعوى من صفة ومصلحة وأهلية.

ومن جهة أخرى يجب أن تكون مرفوعة أمام نفس الجهة التي ستفصل في قرار الوقف الاستعجالي أي أمام نفس المحكمة الإدارية دون أن تكون بالضرورة أمام نفس التشكيلة البشرية التي ستفصل في طلب الوقف الاستعجالي، بل يكفي أن تكون أمام نفس المحكمة.

هذا كأصل عام، ولقد نص المشرع على استثناء يتمثل في إمكانية ألا تكون قد رفعت دعوى في الموضوع مسبقا متى

توافرت حالة الاستعجال القصوى الواردة في المادة 921 من القانون السابق الذكر. مع اشتراط أن نكون أمام حالة استيلاء أو تعد أو غلق إداري.

ويعتبر هذا الاستثناء بمثابة خروج عن القاعدة العامة المقرة في المادة 919 التي كانت تقضي ببطلان الدعوى التي ترفع دون توفر هذا الشرط وهذا تخفيفا عن المتقاضين في دعاوى محددة بصورة حصرية.

الفرع الرابع : وجود وسائل جدية تشكك في مشروعية القرار:

يستشف النص على هذا الشرط في المادة 919 ذاتها التي جاء فيها :"... متى ظهر للقاضي من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار.."

فيجب على المدعي إذن تقديم أسباب ومبررات قوية بعريضة الطعن تؤدي إلى ترجيح احتمال إلغاء القرار بعد التحقيق الجدي الذي يقوم به القاضي في جميع وثائق ومستندات الدعوى حتى يتأكد من توافر الأسباب الجدية من عدمها دونما مساس بأصل الحق، إذ إنه إذا لم تتبين للقاضي إحدى هاته المبررات أو الأسباب وبصورة جدية سيحكم برفض الطلب والدعوى لعدم التأسيس[15].

هذا، وتجدر الإشارة إلى القانون الجديد قد خفف من عبء فحص المشروعية الذي كان ينتهجه القانون القديم حيث كان لزاما عليه قبل النطق بقبول القرار أو رفضه التأكد من مدى

توافر المشروعية شأنه شأن قاضي الموضوع، أما حاليا فيكفي توافر وجه من أوجه الشك الجدي حول مشروعية القرار حتى يحكم بإبطاله[16].

المبحث الثاني:

إجراءات رفع دعوى وقف التنفيذ أمام القضاء الاستعجالي

إن دعوى وقف التنفيذ هي دعوى بين طرفين الإدارة من جهة والأفراد من جهة أخرى يفصل فيها القاضي بأمر قضائي مؤقت في أقرب الآجال حفاظا على الحقوق، وتهدف إلى إلغاء قرار يعتقد أنه غير شرعي، فالفرد فيها يمثل مصلحة مجردة من أية سلطة أو امتياز يقف وجها لوجه أمام الإدارة التي تمثل بدورها مصلحة عامة محضة بأساليب وامتيازات السلطة العامة، التي من خلالها تقوم بواجباتها بالإشراف على حسن سير المرافق العامة.

لذلك يجب أن تقوم الدعوى الإدارية الاستعجالية على إجراءات خاصة ومتميزة تختلف عن الإجراءات في المنازعات العادية، وذلك تحت طائلة البطلان. وتتعلق هذه الإجراءات بالعريضة التي ترفع ضد قرار الإدارة غير الشرعي حيث تخضع لشكلية وكذا خصائص معينة وبالأمر الذي يصدر في طلب الوقف.

المطلب الأول: العريضة الافتتاحية للدعوى:

حتى ينعقد اختصاص القاضي الإداري الاستعجالي بالبت

في الطلب يجب أن يرفع إليه عن طريق عريضة مكتوبة[17] مرفقة بنسخة من عريضة افتتاح دعوى الإلغاء وبشكل مستقل عنها وفق ما ورد في المادة 925 حيث يجب أن تتوفر على عرض موجز للوقائع والأوجه المبررة للطابع الاستعجالي للقضية.

ويجب تبليغ العريضة بصورة رسمية إلى كل أطراف الدعوى المدعى عليهم مع منحهم أجلا قصيرا للرد وتقديم مذكراتهم وملاحظاتهم في آجال قصيرة يجب احترامها تحت طائلة الاستغناء عنها دون عذر وهذا بناء على ما ورد في المادة 928 من القانون السابق. وعندها يخطر القاضي الخصوم بالحضور للجلسة في أقرب الآجال بمختلف الطرق.

المطلب الثاني: شكل الأمر الصادر بوقف التنفيذ:

يفصل في الأمر الاستعجالي بالتشكيلة الجماعية المنوط بها الفصل في الموضوع أي أن الذي ينظر القضية ليس قاض فرد وإنما جماعة قضاة سواء كنا أمام المحكمة الإدارية أو أمام مجلس الدولة، خلافا لما كان عليه الحال في المادة 171 مكرر 3 من قانون الإجراءات المدنية القديم الذي كان يمنح هذا الاختصاص لقاض فرد.

وأسوة بالمشرع الفرنسي فقد أخذ المشرع الجزائري بمبدأ الوجاهية والشفاهة لدى الفصل في هذا النوع من الطلبات على خلاف القانون القديم.

ويصدر الحكم الفاصل في الوقف على شكل أمر قضائي

يكون مؤقتا لا يمس بالموضوع من جهة، ومن جهة أخرى يعد باتا فيما قضى فيه من أمور، إلا أنه لا يقيد الجهة الفاصلة في الموضوع، فقد ترتئي المحكمة الفاصلة في الموضوع بعد الفحص الدقيق له أنه غير مؤسس وبالتالي ترفض الدعوى بعد أن سبق وتم إيقاف تنفيذ القرار.

والأمر بوقف التنفيذ يحوز حجية الأحكام المقضي بها والحجية تعني أنه لا يجوز لنفس الأطراف إثارة النزاع من جديد أمام نفس المحكمة ما لم تظهر وقائع جديدة أو مغايرة لما كانت عليه من قبل[18].

أما عن الطعن في الأمر الصادر فإن المادة 936 من قانون الإجراءات الإدارية والمدنية الجديد تنص على أن الأوامر في هذا الخصوص غير قابلة للطعن[19] أي فيما يتعلق بوقف تنفيذ القرارات الإدارية فقط، أما ما يتعلق بالأوامر الاستعجالية الأخرى فهي تبقى قابلة للطعن وفي هذا الإطار فقد خرج المشرع في التعديل الجديد عما كان يقتضيه القانون القديم الذي كان يجيز الطعن بالاستئناف في أوامر وقف التنفيذ خلال 15 يوما أمام مجلس الدولة.

خاتمة:

من خلال ما سبق تم التوصل إلى النتائج التالية :

-وسع قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد من صلاحيات قاضي الاستعجال من خلال منحه إمكانية وقف

تنفيذ القرارات الإدارية لأي سبب يراه جديا بعدما كان هذا الحق مقتصرا على أنواع محددة من الدعاوى.

- خفف قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد من عبء الفحص الدقيق للمشروعية الذي كان واجبا في قانون الإجراءات المدنية القديم. فمجرد وجود سبب جدي للشك يجعل من حقه وقف تنفيذ القرار.

- عدم إقرار القانون الجديد لطرق الطعن في الأمر الخاص بوقف التنفيذ يعتبر نوعا ما مساسا بحقوق المتقاضين في عدم تقبل الأمر، إلا أن المشرع ربما لم يجزها نظرا للسرعة التي يتميز بها الأمر الاستعجالي ولعدم مساسه بأصل الموضوع.

- عدم اشتراط الأهلية كشرط أساسي لنظر الدعوى قد تكون له نتائج سلبية على حسن سير العدالة خصوصا وأن طلب وقف التنفيذ لابد وأن يسبق برفع دعوى الإلغاء التي تعد دعوى موضوعية.

- إسناد الفصل في الطلب الاستعجالي لتشكيلة كاملة بدل القاضي الفرد قد يكون نقطة تراجع في السرعة المتطلبة لإصدار القرار.

ـ الهوامش:

1: القانون 08/09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد21، السنة الخامسة والأربعون.

2:مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات

الجامعية، الجزائر، الجزء الأول، 2009، ص311.

3: خزار محمد الصالح،"ضوابط الاختصاص النوعي لقاضي الاستعجال الإداري في النظام القضائي الجزائري"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص92.

4: معوض عبد التواب، الوسيط في قضاء الأمور الاستعجالية وقضاء وقف التنفيذ، منشاة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، 1989، ص 114.

5: مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص304-305.

6 : Agathe Vanlang ,Dictionnaire de droit administratif,5éme édition,Dalloz,Belgique,2008,p217.

7: Ibid,p55.

8: مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص322.

9 :Agathe Vanlang,op-cit,p326.

10: محمد براهيمي، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، 2007، ص91.

11: عبد العزيز منعم خليفة، القرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص280.

12:آمال يعيش تمام، عبد العالي حاحة،"دعوى وقف تنفيذ قرارات إدارية بناء على أمر استعجالي على ضوء القانون 09/08"، في مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010، ص 321-322

13:محمد براهيمي، المرجع السابق، ص97.

14: عبد العزيز منعم خليفة، المرجع السابق، ص 285.

15: عبد العزيز منعم خليفة، المرجع السابق ، ص 284.

16: محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم، عنابة، 2009، ص 386.

17: مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص324.

18 :René Chapus,DROIT ADMINISTRATIF Général ,Tome1,9éme édition,Delta,Paris ,1996,p717.

19 :Agathe Vanglang,op-cit,p332.

الدعوى الاستعجالية الجبائية ووقف التنفيذ

د/ وفاء شيعاوي
كلية الحقوق ـ جامعة الجزائر

مقدمة

شهد موضوع الاستعجال في القضاء الإداري من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد تغييرا مهما، ولعل تركيز المشرع على الاستعجال في القضاء الإداري يعود سببه لتفادي العمومية ولتدارك لبعض النقائص التي كانت تشوب قانون الإجراءات المدنية القديم من جهة، وللدور الذي يلعبه الاستعجال في توازن العلاقة بين الإدارة والأفراد المخاطبين بقراراتها وتصرفاتها القانونية والمادية وما ينتج ذلك من تصادم بين أعمال الإدارة أثناء سعيها لتحقيق المصلحة العامة والخاصة للأفراد من جهة أخرى.

ومقارنة مع قانون الإجراءات المدنية القديم نجد أن القانون الجديد شهد كما معتبرا من المواد التي تنظم الاستعجال وتحدد إجراءاته وحالاته وتعطي أهمية غير مسبوقة لحرية الأفراد والانتهاكات التي قد تلحقها جراء قرارات الإدارة كون هذه الأخيرة تتمتع بامتيازات السلطة العامة التي تخول لها اتخاذ

قرارات بصفة انفرادية على عكس المواطن الذي يقف في مركز ضعف لأنه مُخاطب ومُطالب بالإذعان، وعليه فإن قضاء الاستعجال يفسح المجال للمواطن عموما لمتابعة الإدارة، وللمكلف بالضريبة خصوصا لمتابعة الإدارة الجبائية على تجاوزاتها.

ويمكننا تلخيص تطور الاستعجال في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد فيما يلي:

- انتقال سلطة البت في الأمور الاستعجالية الإدارية إلى تشكيلة جماعية التي تنظر في دعوى الموضوع.

- توسيع صلاحيات وسلطات قاضي الاستعجال في تناول الدعوى الإدارية الاستعجالية.

- تحديد إجراءات وشروط وآجال وطرق الطعن في الدعوى الاستعجالية الإدارية.

- تحديد حالات الاستعجال.

وتدور إشكالية هذا الموضوع حول مدى تطبيق أحكام الاستعجال في المادة الجبائية ؟

وفقا للمادة 948 من قانون الإجراءات الجبائية فإن الاستعجال في المادة الجبائية يخضع للقواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجبائية وقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وعليه وللإجابة على إشكالية البحث سنتناول الاستعجال في الدعوى الجبائية (المبحث الأول)، ووقف تنفيذ (المبحث الثاني).

المبحث الأول :
الاستعجال في الدعوى الجبائية

تعتبر الدعوى الجبائية من أبرز الدعاوى الإدارية، وعلى الرغم من أن المشرع قد أولى من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد أهمية للقضاء الاستعجالي عموما إلا أنه لم يول أهمية خاصة للدعاوى الجبائية فهل ينطبق عليها ما ينطبق على باقي الدعاوى الاستعجالية الإدارية ؟

للإجابة على هذا التساؤل سنحدد ماهية الاستعجال في الدعوى الجبائية (المطلب الأول)، ومظاهر الاستعجال في الدعوى الجبائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول : ماهية الاستعجال في الدعوى الجبائية

سنحاول من خلال هذا المطلب تحديد ماهية الاستعجال من خلال تحديد مفهومه(الفرع الأول)، وشروطه(الفرع الثاني):

الفرع الأول : مفهوم الاستعجال في الدعوى الجبائية

يعرف الاستعجال في الفقه والقضاء على أنه التعبير الاصطلاحي عما يترتب على التنفيذ من نتائج يتعذر تداركها، أو هو الصياغة المجازية للضرر الحادث من التنفيذ[1].

وقد كان للقضاء ومن ورائه الفقه فضل إجراء هذا الاصطلاح على نتائج التنفيذ أو مضاره رغبة في الاختصار وما يعكسه هذا النظام الوقتي من دواعي العجلة بشكل يفضي من الناحية الإجرائية إلى إيثار طلبه من حيث القبول بنوع من التخفيف الإجرائي يغاير ما عليه الحال في الطلبات العادية، ومن الناحية الموضوعية يراعي حال الفصل في قيامه على خلاف غيره من الطلبات على وقائع قابلة للتغيير ولا تستوجب تقصيا للموضوع ولا تعمقا في فحصه[2].

فأثناء سير الدعوى الإدارية يمكن أن تطرأ مشاكل تتطلب حلولا استعجالية في شكل تدابير مؤقتة يتعين اتخاذها قبل الفصل في موضوع النزاع نهائيا، وأحيانا أخرى قد تحدث أمورا يخشى لو اتبعت بشأنها إجراءات دعوى الموضوع الطويلة أن تنمحي آثارها ويصعب بالتالي تدارك الأضرار الناتجة عنها، الأمر الذي يفرض اتخاذ إجراءات سريعة في انتظار رفع دعوى الموضوع.

إن هذه الإجراءات السريعة والتدابير المؤقتة لا تعود لاختصاص قاضي الموضوع، وإنما إلى اختصاص قاضي الأمور المستعجلة، الذي يلجأ إليه الأطراف في هذه الحالة بموجب دعوى استعجالية.

إن الدعوى الاستعجالية هي إذن إجراء يطلب بموجبه أحد الأطراف اتخاذ إجراء مؤقت وسريع لحماية مصالحه قبل أن

تتعرض لنتائج يصعب تداركها لو تم النظر في الموضوع واتخاذ إجراءات الدعوى بصورة عادية.

إنه بغض النظر عن ضرورة توفر الدعوى الاستعجالية على شروط قبول الدعوى وعلى شروط العريضة، فإنه يتعين توفر شروط معينة ليحكم القاضي بالتدبير المطلوب.

لم يعط المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية تعريفا محددا للاستعجال في المادة الإدارية تاركا مجالا واسعا للاجتهاد القضائي في استنباط حالات الاستعجال من خلال الوقائع المعروضة عليه، فبعض شروط الاستعجال نص عليها القانون صراحة وبعضها أقره الاجتهاد القضائي، فإذا تخلفت أحد هذه الشروط حكم القاضي برفض دعوى الاستعجال.

وبالنسبة للاستعجال في الدعوى الجبائية فقد أخضعه المشرع في المادة 948 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى هذا القانون إضافة لقانون الإجراءات الجبائية، ولكن بالرجوع إلى هذا الأخير نجد أن الدعوى الاستعجالية في المادة الجبائية تتمثل في طلب إرجاء الدفع من طرف المكلف بالضريبة[3].

إن اختصاص القضاء الاستعجالي في المادة الجبائية ينحصر في الإجراءات الوقتية التي من شأنها الحفاظ على حق المكلف بالضريبة من جهة وحق الإدارة الجبائية من جهة أخرى، فلا يمكن بأي حال من الأحوال أن يمتد إلى جوهر النزاع أو المس بموضوع الحق، وبالتالي فإن الغاية من إحداث نظام القضاء

الاستعجالي هي المحافظة على المراكز القانونية لأطراف الدعوى.

وعليه يكون طلب إيقاف إجراءات تحصيل دين جبائي مبررا متى تبين من ظاهر أوراق الملف أن المنازعة في الدين مبنية على أسباب جدية وأن من شأن مواصلة إجراءات التنفيذ حصول أضرار للمكلف بالضريبة يصعب تداركها فيما بعد.

كما يمكن للمدين المكلف الذي ينازع في كل أو بعض المبالغ المطالب بها أن يوقف الجزء المنازع فيه شريطة أن يكون قد رفع مطالبته داخل الآجال القانونية وأن يكون قد كون ضمانات من شأنها أن تؤمن تحصيل الديون المتنازع عليها.

الفرع الثاني: شروط الاستعجال في الدعوى الجبائية

لقد أشارت المواد 920 ،921 ، 924 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى حالة الاستعجال دون أن تعرفها تاركة المجال مفسوحا للاجتهاد القضائي ليحدد مفهوم الاستعجال دون تقييده، خاصة وأن حالات الاستعجال لا يمكن حصرها. غير أن حالة الاستعجال تقوم بمجرد وجود وضعية يخشى أن تصبح غير قابلة للإصلاح، كما هو الحال في زوال أو تغير الوقائع التي سببت الضرر.

فالشروط المقررة بنص القانون تستنبط من جملة من المواد الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فقد نصت المادة 918 منه على ما يلي:

"يأمر قاضي الاستعجال بالتدابير المؤقتة، لا ينظر في أصل الحق، ويفصل في أقرب الآجال."

ونصت المادة 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على سلطة قاضي الاستعجال عندما يفصل في الطلب المشار إليه في المادة 919 من نفس القانون أي طلب إلغاء كلي أو جزئي لقرار إداري، إذا كانت ظروف الاستعجال قائمة، أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوية العامة كالإدارة الجبائية متى شكلت هذه الانتهاكات مساسا خطيرا وغير مشروع بتلك الحريات.

نستخلص من هذه المادة شرط وجود حالة الاستعجال، والذي أكد عليه المشرع في المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية واشترط اتخاذ كل التدابير الضرورية دون عرقلة تنفيذ أي قرار إداري.

مما سبق يمكننا أن نستخلص شروط الاستعجال في الدعوى الجبائية والتي نجملها فيما يلي:

أولا/ توافر عنصر الاستعجال

يعتبر عنصر الاستعجال شرطا أساسيا في كل دعوى استعجالية إدارية يجب توافره حتى ينعقد اختصاص القاضي الإداري الاستعجالي.

ثانيا/ عدم المساس بأصل الحق وعرقلة تنفيذ قرارات إدارية

إن الدعوى الاستعجالية الجبائية كغيرها من الدعاوى الإدارية لا تتضمن بشكل جوهري حقوق الأطراف ومراكزهم القانونية لأنها مجرد تدابير تحفظية و وقتية لذا أوجب المشرع على قاضي الاستعجال الجبائي كذلك عند نظره في الدعوى الإستعجالية الجبائية أن لا يمس بأصل الحق كما هو منصوص عليه بالمادة 918 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. فعلى القاضي الاستعجالي الجبائي عند بحثه عن مدى توافر عنصر الاستعجال في الدعوى يجب أن يتأكد من أن طلب المكلف بالضريبة لا يمس بأصل الحق وإلا قضى بعدم اختصاصه، وهو ما يسمى بجدية النزاع، ومفهوم الجدية كشرط في الدعوى الاستعجالية الجبائية يتجلى إما في منازعة المكلف في وضعيته كخاضع للضريبة أو في قانونية تأسيس وعاء الضريبة وفرضها أو في تقادم الوعاء والتحصيل وعدم مشروعية إجراءات التحصيل.

فكل خرق لقواعد المشروعية سواء لدى إدارة الوعاء أو إدارة التحصيل أو انتفاء أساس المديونية كصفة المكلف أو سقوط الحق بالتقادم وبعدم المطالبة به داخل الآجال القانونية يشكل أسبابا جدية تبرر الاستجابة لطلبات الإيقاف ضمن القواعد العامة للاستعجال دون تقيد بشكليات أخرى، ويذهب مفهوم الجدية إلى عدم اشتراط التظلم الإداري المسبق قبل

اللجوء إلى القضاء الاستعجالي، كما هو الشأن في الدعوى الجبائية العادية لأن التقيد بالشكليات غير واجب كلما قدر قاضي الأمور المستعجلة أن الطالب ينازع جديا في صفته كمكلف بالضريبة.

من خلال ما سبق يتبين أن القضاء الاستعجالي الجبائي يأمر بوقف إجراءات التحصيل إلى حين البت في موضوع النزاع كلما توفر عنصر الاستعجال والجدية وهو ما يؤكد حرص القضاء على التوفيق بين كفالة ضمان حقوق المكلف بالضريبة وعدم عرقلة الخزينة العامة في تحصيل مستحقاتها الجبائية.

أما في مفهوم المحكمة العليا فإننا نكون أمام حالة استعجال كلما كنا أمام حالة يستحيل حلها فيما بعد، وعلى العكس لا وجود لحالة استعجال في مفهوم المحكمة العليا كلما كانت المدة الفاصلة بين الوقائع وبين تاريخ رفع الدعوى طويلة.

وإذا كانت القاعدة هي أن تحديد مدى توفر حالة الاستعجال متروك للاجتهاد القضائي، فإن ذلك لا يعني أن المشرع لا يتدخل نهائيا، فهناك إلى جانب حالات الاستعجال التي كرسها القضاء، كما هو الحال في الأمثلة السابقة هناك حالات كرسها القانون، حيث يتدخل المشرع من حين لآخر للنص على الطابع الاستعجالي لبعض المنازعات نذكر منها بعض هذه الحالات التي أشار إليها قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وبعضها جاءت الإشارة إليها في نصوص متفرقة.

المطلب الثاني : مظاهر الاستعجال في الدعوى الجبائية

تتمثل المظاهر التي تدل على تطور الاستعجال في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد فيما يتعلق بالدعوى الإدارية عموما وبالدعوى الجبائية خصوصا في تحديد حالات الاستعجال، النظر في الاستعجال من طرف نفس التشكيلة الجماعية التي تبت في الموضوع، تعزيز صلاحيات وسلطات قاضي الاستعجال في الدعوى الجبائية الاستعجالية، ضبط إجراءات الدعوى الاستعجالية الجبائية، الطعن في الأوامر الاستعجالية الجبائية، وسنحاول توضيح كل مظهر من هذه المظاهر في الفروع الآتية:

الفرع الأول : تحديد حالات الاستعجال

لقد تطرق القانون 09/08 [4] ولاسيما في الشق المتعلق بالإجراءات الإدارية إلى حالات الاستعجال بالتفصيل وهو ما لم يتوفر في القانون السابق، ومن بين هذه الحالات حالة الاستعجال المتعلقة بالمادة الجبائية، والتي تشمل كل ما يتعلق بجباية الضرائب والرسوم وتبعاتها.

وقد أخضعت المادة 948 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الاستعجال في المادة الجبائية للقواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجبائية إضافة لما هو منصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

فإجراءات الاستعجال في الدعوى الجبائية تخضع خصوصا

لقانون الإجراءات الجبائية، وبالرجوع إلى هذا الأخير نلاحظ أنه يشير إلى حالة الاستعجال المتعلقة بالغرامة التهديدية، حيث نصت المادة 103 من قانون الإجراءات الجبائية على اختصاص المحكمة الإدارية التي تبت في القضايا الاستعجالية بتوقيع الغرامة التهديدية على أساس عريضة يقدمها مدير الضرائب بالولاية ضد كل شخص أو شركة منع حق الإطلاع على الدفاتر والمستندات والوثائق التي يتعين عليها تقديمها لأعوان إدارة الضرائب وفقا للتشريع، أو تقوم بإتلاف هذه الوثائق قبل انقضاء الآجال المقررة لحفظها.

كما استقر الاجتهاد القضائي على حالة استعجالية أخرى تتعلق بوقف تحصيل الضريبة، حيث اعتبرها من اختصاص القضاء الاستعجالي طالما كانت دعوى الموضوع منشورة، ولو أن قانون الإجراءات الجبائية لا يشير إلى حالة استعجال خاصة بوقف التحصيل الضريبي مكتفيا بالنص على إمكانية إفادة الإدارة المدعي بإرجاء دفع المبلغ المتنازع فيه إذا طلب في عريضة افتتاح دعواه الاستفادة من ذلك، وكانت له ضمانات [5].

الفرع الثاني: النظر في الاستعجال من طرف نفس التشكيلة الجماعية التي تبت في الموضوع

إن النظر في الاستعجال من طرف نفس التشكيلة الجماعية التي تبت في الموضوع من شأنه أن يعطي لتدابير الاستعجال لاسيما في المادة الجبائية فعالية أكثر.

الفرع الثالث: تعزيز صلاحيات وسلطات قاضي الاستعجال في الدعوى الجبائية الاستعجالية.

ويمكن أن نلمس تعزيز هذه الصلاحيات والسلطات التي منحها المشرع للقاضي الاستعجالي من خلال المواد 919، 920، 921، 922، على التوالي من قانون الإجراءات المدنية والإدارية:

1- صلاحية إيقاف تنفيذ قرار جبائي متى ظهر لقاضي الاستعجال من التحقيق وجود وجه مثار يحدث شكا جديا حول مشروعية القرار بشرط أن يكون هذا القرار الجبائي موضوع طلب إلغاء(تخفيض) كلي أو جزئي، وعلى القاضي الاستعجالي الفصل في هذا الطلب في أقرب أجل، ويعتبر لاغيا أثر الأمر الاستعجالي الذي يقضي بوقف التنفيذ عند الفصل في الموضوع.

2- صلاحية اتخاذ أي تدبير يراه القاضي ضروريا للحفاظ على الحريات الأساسية المنتهكة من الإدارة الجبائية الخاضعة في تقاضيها لجهات القضاء الإداري، وعلى قاضي الاستعجال الفصل في هذه الحالة في أجل 48 ساعة من تسجيل الطلب.

3- صلاحية الأمر بكل التدابير الضرورية بموجب أمر على عريضة حتى في غياب القرار الإداري المسبق، وكذلك صلاحية اتخاذ أمر وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، عندما يتعلق الأمر بحالة تعد أو استيلاء غير شرعي أو غلق إداري.

4- صلاحية تعديل التدابير الاستعجالية التي سبق أن اتخذها

في أي وقت، بناء على طلب كل من له مصلحة عند بروز مقتضيات جديدة وله أيضا أن يضع حدا لها، فقاضي الاستعجال يباشر اختصاصه وينظر في مدى كفاية أو عدم كفاية الضمانات المقدمة من طرف المكلف بالضريبة، ويتحدد مدى اختصاصه بهذا الموضوع في الأمر بتأجيل الدفع، ولكن بضرورة توفير ضمانات أكبر[6].

الفرع الرابع: ضبط إجراءات الدعوى الاستعجالية الجبائية

لقد تم ضبط الإجراءات لتسهيل عمل القاضي، وكذلك لتسهيل التقاضي أمام المواطنين، ويمكننا اختصار هذه الإجراءات على النحو الآتي:

1- العريضة الخاصة بالدعوى الاستعجالية الجبائية: يشترط لقبولها أن تستوفي شروطا معينة[7] وهي:

- أن تتضمن العريضة عرضا موجزا للوقائع والأسباب المدعمة للطابع الاستعجالي للقضية.

- أن ترفق بنسخة من عريضة دعوى الموضوع تحت طائلة الرفض.

- أن تبلغ للخصوم رسميا وتُمنح لهم آجال قصيرة يجب احترامها وإلا استغني عنها دون إعذار، لتقديم المذكرات الجوابية أو الملاحظات.

2 – إجراءات التحقيق: تتم إجراءات التحقيق وفقا للمراحل الآتية:

- يُستدعى الخصوم من طرف قاضي الاستعجال، بعد أن يخطر بطلبات مؤسسة، وقد أكد المشرع في المادة 929 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن يكون ذلك في أقرب الآجال وبكل الطرق، إلا أنه لم يحدد تلك الآجال ولا تلك الطرق مما يؤكد السلطة التقديرية للقاضي وتعزيز صلاحياته.

- ويختتم التحقيق عندما تنتهي الجلسة إلا إذا قرر القاضي تأجيل اختتام التحقيق، وفي هذه الحالة يعاد افتتاح التحقيق من جديد، ويجوز للقاضي إخبار الخصوم بالأوجه المثارة الخاصة بالنظام العام خلال الجلسة إعمالا للمادة 932 وخلافا للمادة 843 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

3 – صدور الأمر الاستعجالي:

- بعد تقديم العريضة مستوفية لشروطها يستكمل التحقيق، الذي يتم في الدعوى الاستعجالية على وجه السرعة وحسب إجراءات ومهل سريعة [8].

- يصدر القاضي الاستعجالي أمرا يتضمن وجوبا إشارة إلى المادتين 931 و932 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- يبلغ أطراف الدعوى بكل الوسائل وفي أقرب الآجال، وللأمر الاستعجالي أثر فوري من تاريخ التبليغ الرسمي أو التبليغ للمحكوم عليه، وللقاضي إمكانية أن يقرر تنفيذه فور صدوره.

- يبلغ أمين ضبط الجلسة بأمر من القاضي منطوق الأمر ممهورا بالصيغة التنفيذية في الحال إلى الخصوم مقابل وصل

استلام متى اقتضت ظروف الاستعجال ذلك.

الفرع الخامس: الطعن في الأوامر الاستعجالية الجبائية

تكون الأوامر الصادرة طبقا لأحكام المادة 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية قابلة للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة خلال (15) يوما التالية للتبليغ الرسمي أو العادي وعلى مجلس الدولة الفصل خلال (48) ساعة.

والأوامر القاضية برفض الدعوى بسبب أن الطلبات غير مؤسسة أو لعدم الاختصاص النوعي فيكون الطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة الذي عليه الفصل خلال شهر واحد.

أما الأوامر الصادرة تطبيقا لأحكام المواد 919 و921 و 922 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فهي غير قابلة لأي طعن طبقا لأحكام المادة 936 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لكون هذه الأوامر تتضمن مجرد تدابير تحفظية مؤقتة ينتهي أثرها عند الفصل في دعوى الموضوع، ويمكن تحديد هذه الأوامر كما يلي:

1- الأمر القاضي بوقف تنفيذ قرار إداري تشوبه إحدى الوجوه التي تشكك جديا في مشروعيته وبالتالي إمكانية إلغائه.

2- الأمر الصادر بمناسبة حالة استعجال قصوى أو حالة تعد أو استيلاء غير شرعي أو غلق إداري.

3- الأمر بتعديل الأوامر بتدابير الاستعجال المتخذة أو وضع حد لها.

المبحث الثاني :
وقف التنفيذ في الدعوى الجبائية

مع أن القاعدة العامة هي أن رفع الدعوى لا يوقف تنفيذ القرار الإداري بسبب خاصية التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، فإنه يجوز وقف التنفيذ إذا وجد نص خاص يقضي بذلك، أو قرر القضاء ذلك بناء على طلب من المدعي[9]، فاستثناء يتدخل المشرع أحيانا ليضفي الطابع الاستعجالي لبعض المنازعات منها ما ورد في المادة 399 من قانون الضرائب المباشرة، والتي تنص على منح قاضي الاستعجال الفاصل في الأمور الإدارية صلاحية الفصل في طلب توقيف تحصيل الضريبة المادة 114 من قانون الإجراءات الجبائية.

من خلال هذا المبحث سنتطرق لماهية وقف التنفيذ (المطلب الأول)، ثم إجراءات وقف التنفيذ (المطلب الثاني).

المطلب الأول : ماهية وقف التنفيذ

يعتبر وقف التنفيذ استثناء من التنفيذ الحال وهو الأصل فهو تعطيل القوة التنفيذية للحكم الإداري عموما لمدة مؤقتة إلى حين الفصل في الدعوى الأصلية، وعليه ولتوضيح ماهية وقف التنفيذ سنتناول مفهومه (الفرع الأول)، ثم شروطه (الفرع الثاني).

الفرع الأول : مفهوم وقف التنفيذ

إن التنفيذ الذي يبرر بموجبه الوقف لابد أن يكون من ناحية فعليا أو ماديا، ومن ناحية أخرى ألا يكون إن بدأ تاما أو ناقصا،

فوقف التنفيذ الفعلي يستهدف منع المحكوم له من إعمال مقتضى الحكم الابتدائي[10]، أما وقف التنفيذ الناقص أو الجزئي فهو منع المضي في إجرائه إن كان قد بدأ أي منع استمراره، فبدأ التنفيذ لا يفرغ طلب الوقف من مضمونه ولا يخرج الحكم تبعا من نطاق القابلية للوقف إذ مازالت بقية من أثر يرتبه الحكم يمكن أن يردها الوقف أو يظل رغمه منتجا لآثاره فيما لم ينفذ منه، فيمكن بالتالي للوقف التدخل للحيلولة دون بدئها أو منع بلوغها تماما [11] .

الفرع الثاني: شروط وقف التنفيذ

يشترط لوقف تنفيذ القرارات الجبائية الإدارية ما يلي[12]:

1- يجب على المكلف بالضريبة أن يرفق عريضة دعواه بما يثبت إما إيداع التظلم المسبق الذي قدمه للإدارة الجبائية، أو قيد الدعوى الجبائية الإدارية، أي يجب أن يكون طلب وقف تنفيذ القرار الجبائي متزامنا مع الدعوى المرفوعة في الموضوع أو التظلم، دون أن يشترط أن تكون الدعوى الجبائية سابقة عن الدعوى المتضمنة طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، إذ يمكن قيد الدعويين في وقت واحد.

2- يجب أن يقدم الطلب الرامي إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة، وليس إثارته بمناسبة النظر في الدعوى الجبائية.

3- يجب أن يقدم طلب وقف تنفيذ القرار الجبائي قبل تنفيذه، وإلا كان دون جدوى.

المطلب الثاني : إجراءات وقف تنفيذ القرارات الجبائية

تتسم إجراءات التحقيق في طلب وقف تنفيذ القرار الجبائي بالتعجيل، إذ يتم تقليص الآجال الممنوحة للإدارة الجبائية لتقديم ملاحظاتها حول موضوع الطلب، فإن لم تبد ملاحظاتها في الأجل الممنوح لها، استغني تلقائيا عن ملاحظاتها، ويجوز للمحكمة الإدارية الفصل في الطلب بدون تحقيق متى تبين لها من عريضة افتتاح الدعوى ومن طلبات وقف التنفيذ أن رفض هذه الطلبات مؤكد.

يؤدي الوقف إلى عدم السير في إجراءات التحصيل الجبري التي بدأت فيها الإدارة الضريبة ويستمر إلى حين زوال سبب الوقف وبهذا يختلف الوقف عن التأجيل الذي يتم إلى يوم معين[13]، وينقسم وقف تنفيذ القرارات الجبائية إلى وقف وجوبي ووقف جوازي:

الفرع الأول : وقف التنفيذ الوجوبي

تتمثل حالات وقف التنفيذ الوجوبي بصفة أساسية فيما يلي:

1- الوقف نتيجة المنازعة في التحصيل الجبري:

ويشترط لكي تكون المنازعة متعلقة بالتحصيل الجبري:

* أن يكون التحصيل جبريا، وبذلك يخرج عن نطاقها المنازعات المتعلقة بالوفاء الاختياري للضريبة.

* أن تكون المنازعة منصبة على إجراء من إجراءات

التحصيل أو مؤثرة في سير التحصيل وإجراءاته، بأن يكون الحكم الذي يصدر في المنازعة متعلقا بصحة أو بطلان إجراء من إجراءات التحصيل أو منصبا عليه أو مؤثرا فيه، إلا أن المنازعة في التحصيل الجبري لا تعتبر جزءا من إجراءات التحصيل أو مرحلة منها.

2- الوقف الاتفاقي بين المكلف والإدارة الجبائية:

لم يتكلم المشرع الجبائي الجزائري عن إمكانية الوقف الاتفاقي بين المكلف والإدارة الجبائية في حالة اتخاذ إجراءات التحصيل الجبري على المنقولات لدى المكلف بينما أجاز القانون المصري للإدارة الضريبية في حالة الحجز على المنقولات لدى المكلف الاتفاق معه على وقف البيع.

كما تلتزم الإدارة الضريبية بوقف البيع في حالة موافقتها على طلب المكلف بتقسيط الضرائب المستحقة طبقا لما يقرره القانون، وصدور قرار التقسيط، بيد أن صدور هذا القرار لا يؤدي إلى رفع الحجز، ويظل البيع موقوفا إلى حين سداد جميع الأقساط والمبالغ المستحقة على المكلف فيسقط الحجز، أو إلى حين إلغاء قرار التقسيط إذا توقف عن السداد[14].

3- الوقف في حالة إنهاء المكلف نشاطه:

إذا أنهى المكلف نشاطه وكانت له أموال تفي بكل أو بعض الضريبة المستحقة عليه، ففي هذه الحالة توقف إجراءات التحصيل الجبري بحيث يتبقى للمكلف أموال تكفي لتغل إيرادا

في حدود الأعباء العائلية المقررة له سنويا، ولكن يتعين في هذه الحالة على المكلف أن يتقدم بطلب إلى الإدارة الضريبية للنظر في إعفائه من الضرائب المستحقة كلها أو بعضها، ويضل الوقف مستمرا مادام لم يثبت للإدارة الضريبية حصول المكلف على أية إيرادات أو آلت إليه أية أموال أخرى يمكن تحصيل الضريبة جبرا منها، باعتبار أن أموال المدين كلها ضامنة للوفاء بديونه [15].

الفرع الثاني: الوقف الجوازي

وتشمل هذه الحالات بصفة أساسية ما يلي:

1- وقف بيع العقار بأمر من قاضي التنفيذ:

يعتبر هذا الوقف من المنازعات الوقتية في التنفيذ التي يختص بها قاضي الأمور المستعجلة، ويقرر فيها إما وقف البيع أو الاستمرار فيه بحسب تقديره لجدية سببه، ومن أمثلة هذه الأسباب أن يقيم المكلف منازعة موضوعية في التحصيل لقيامه بأداء دين الضريبة ويطلب من قاضي التنفيذ وقف البيع لحين الفصل في منازعة موضوعية في التحصيل لقيامه بأداء دين الضريبة ويطلب من قاضي التنفيذ وقف البيع لحين الفصل في المنازعة الموضوعية، ولا يجوز الطعن في الحكم الصادر من قاضي التنفيذ برفض الوقف بأي طريق من طرق الطعن، أما في الحكم الصادر بالوقف فيجوز الطعن فيه بطريق الاستئناف وفقا للقواعد العامة [16].

2- وقف بيع العقار لعدم جدواه للإدارة الجبائية الحاجزة:

من حق الإدارة الجبائية توقيع الحجز التنفيذي من واقع إقرارات المكلف بالضريبة، كما لها الحق في توقيع الحجز التحفظي إذا تبين لها أن حقوق الخزينة العامة معرضة للضياع، فلا يجوز التصرف في تلك الأموال المحجوزة إلا إذا رفع الحجز بحكم من المحكمة، أو بقرار من المدير الولائي للضرائب بعد سداد المكلف بالضريبة لدينه الضريبي [17].

أمّا إذا سبق الإدارة الجبائية الحاجزة حقوق عينية مقيدة على العقار[18]، أي حقوق الامتياز التي تزاحمها في استيفاء الدين من قيمة العقار، بحيث لا يكفي ثمن البيع لاستيفاء دينها بعد استيفاء أصحاب هذه الحقوق، جاز لها وقف البيع[19]، ومع ذلك لا يسقط حقها في المطالبة بدين الضريبة [20].

وتنفذ الأوامر المستعجلة بوقف التنفيذ مثلها مثل كل الأحكام عن طريق محضر قضائي، ويجري التنفيذ إما بموجب النسخة التنفيذية، وإما بموجب المسودة الأصلية إذا قضي بذلك بالنظر إلى حالة الاستعجال القصوى فلا يستوجب تبعا لذلك تبليغ نسخة من الأمر [21].

الخاتمة

أعطى قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد لموضوع الاستعجال في القضاء الإداري حقه من الاهتمام والتجديد مقارنة بقانون الإجراءات المدنية السابق الذي اتسم بالعمومية وعدم تحديد وتخصيص الإجراءات على حسب اختلاف الدعاوى.

ففيما يخص التجديد نجد أن المشرع قد أحال الاستعجال في المواد الإدارية على تشكيلة جماعية هي نفس التشكيلة التي تنظر في الموضوع، وضبط الإجراءات المتبعة لرفع دعوى استعجالية إدارية وتحديد شكل العريضة، والشروط اللازم توفرها حتى تكون مقبولة، وحدد الآجال التي يفصل فيها القاضي لبعض حالات الاستعجال ونص على باقي الحالات على الفصل في أقرب الآجال وذلك مراعاة لخصوصية الاستعجال، والجديد مس أيضا تحديد حالات الاستعجال والتدابير التي تتخذ بموجب كل حالة، أما طرق الطعن وإجراءاته فتناولها المشرع بنوع من التفصيل برفع كل لبس وغموض وتسهيل إجراءات التقاضي بالنسبة للمتقاضين وتعزيز صلاحيات وسلطات قاضي الاستعجال الإداري.

كما اهتم المشرع بالموازنة بين حقوق وحريات المواطنين الأساسية التي قد تنتهك جراء قرارات إدارية والنص على تدابير للمحافظة عليها.

غير أن ما يؤخذ على المشرع عدم اهتمامه بالدعاوى الإدارية التي تتميز ببعض الخصوصية كالدعاوى الجبائية فقد كان من الأولى ألا يفرد لها مادة واحدة فقط ويحيل فيها الأحكام لقانون الإجراءات الجبائية، والذي لا يحوي أحكام خاصة بالاستعجال الجبائي.

وعليه فإننا نرى أنه يبقى من الواجب على المشرع الجبائي

تغيير أحكام الاستعجال الجبائي ووقف التنفيذ فيما يتعلق بالأحكام والقرارات الجبائية بما يتوافق والتعديلات التي جاء بها قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وبما يكفل حقوق المكلفين بالضريبة من جهة وحقوق الإدارة الجبائية من جهة أخرى.

الهوامش:

1 - OVERVEY0 (S) , le référé suspension et le pouvoir de régulation du juge , A .J 2001 , p 714 .

2 - CASSIA (P) ,le référé , examen devant le juge administratif,J.C.P. 2003 ,p 151 .

3- مرحوم محمد الحبيب، إرجاء دفع الضريبة، مجلة مجلس الدولة، المنازعات الضريبية، عدد خاص، منشورات الساحل، الجزائر، 2003.

4- قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية رقم 21 سنة 2003، ص 3.

5- انظر المادتين 114 ، 198 من قانون الإجراءات الجبائية.

6- Richer Daniel, Les Procédures Fiscales, 1ere edition, Presse Universitaires de France; Paris, 1990.

7- انظر المواد من 924 إلى 928 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

8- انظر: مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص 516.

9- المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

10- محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري في محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، دار الجامعة الجزائرية، مصر، سنة 2008، ص 144.

11- محمد باهي أبو يونس، المرجع نفسه، ص 148.

12- نستشف شروط وقف تنفيذ القرار الجبائي من خلال نص المادة 834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على وقف تنفيذ كل القرارات الإدارية بما فيها الجبائية.

13- فتحي والي، التنفيذ الجبري، دار النهضة العربية، مصر، 1981، ص 750.

14- محمد أحمد عبد الرؤوف محمد، مرجع سابق، ص 302.

15- المرجع نفسه، ص 300.

16- فتحي والي، مرجع سابق، ص ص 710، 711.

17- انظر: - ماهر ظاهر بطرس، التشريع الضريبي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007 - أحمد جمال الدين موسى، القانون الضريبي المصري، الطبعة الأولى، الكتاب الأول، قانون الضريبة على الدخل، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2008، ص ص 312، 313. - انظر: قرار رقم 004713، بتاريخ 2003/04/15، مجلس الدولة، الغرفة الثانية، حيث كان طرفي النزاع: مدير البنك الجزائري الخارجي بتلمسان ضد مديرية الضرائب لولاية تلمسان ومن معها، والذي قضى بحق الإدارة الجبائية في حصولها على دين الضريبة بالأولوية من المكلف بها عملا بحق الامتياز المنصوص عليه في المادة 991، و380 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

18- وفاء شيعاوي، الإفلاس والتسوية القضائية في القانون التجاري الجزائري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 43 وما يليها - سامي أحمد محمد إسماعيل، مشكلات التنظيم الفني للضريبة الموحدة في التشريع الضريبي المصري(دراسة تحليلية تطبيقية)، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، 2006، ص ص، 294، 295.

19- يجيز القانون المصري وقف بيع العقار بناء على اتفاق الإدارة الجبائية والمكلف أو موافقتها على طلب هذا الأخير تقسيط الضرائب المستحقة عليه، فالوقف بالنسبة للعقارات جوازي لرئيس جلسة المزاد بينما وجوبي بالنسبة لوقف بيع المنقولات.

20- فتحي والي، مرجع سابق، ص307.

21- محمد إبراهيمي، القضاء المستعجل، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص ص 200، 201.

دعوى الغلق الإداري على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد

أ/ محمد حمداوي
معهد العلوم القانونية والإدارية
المركز الجامعي بتيسمسيلت

مقدمة

إذا كانت أعمال الإدارة تخضع لمبدأ المشروعية وضرورة مطابقة تصرفاتها للقانون بما يكفل للأفراد المتضررين من تصرفاتها اللجوء للقضاء الإداري لمقاضاة الإدارة بموجب دعوى قضائية.

وإذا كانت مصلحة الفرد تقتضي حمايته باعتباره طرفا ضعيفا، فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال غل يد الإدارة على وجه الإطلاق، بل لها من الحرية في تصرفاتها بما يحقق المصلحة العامة ويضمن استمرارية المرافق العامة والحفاظ على النظام العام، وبما أن مهمة الإدارة هي إشباع حاجات الأفراد والسهر على تحقيق المصلحة العامة مما يجعل أعمالها وقراراتها يفترض أنها تتسم بقرينة الصحة والمشروعية إلى أن يبت القضاء الإداري في عدم مشروعيتها، ومن ثم لا تنتظر إذنا

وموافقة لا من الفرد الصادر بشأنه القرار الإداري ولا من السلطة القضائية، وإنما تنفذ قرارها بمجرد صدوره لما يتميز به من خصائص عدة منها طابعه التنفيذي منذ صدوره وسلطة الإدارة في تنفيذه مباشرة وجبرا.

إن مما تصدره الإدارة نجد قرار غلق المحلات التجارية والمهنية ومقار الأحزاب السياسية، وإن إقدام الإدارة على تنفيذ هذه القرارات قد يترتب عنه آثارا لا يمكن إصلاحها وضررا لا يمكن إزالته مما يجعل المسألة بين قاضي الاستعجال (بعد رفع دعوى استعجالية بموجب عريضة وقف التنفيذ للقرار) ليقدر ظرف الاستعجال من أجل اتخاذ تدابير استعجالية وأوامر تقضي بوقف تنفيذ ذلك القرار الإداري.

ومن ثم فإن التساؤلات المطروحة تتمثل في: ما هو مضمون الغلق الإداري؟ وما هي أنواعه؟ وما هي النصوص القانونية المنظمة للغلق الإداري؟ وما هي الإجراءات المتبعة؟.

وللإجابة عن هذه التساؤلات أقسم الدراسة إلى مبحثين اثنين:

أتناول في المبحث الأول مفهوم الغلق الإداري وأنواعه، بينما أتناول في المبحث الثاني النصوص القانونية المنظمة للغلق الإداري وإجراءات رفع الدعوى.

المبحث الأول :
ماهية الغلق الإداري

تلجأ الإدارة وهي تمارس اختصاصاتها المخولة لها قانونا بأعمال إدارية تصدرها بإرادتها المنفردة قصد إحداث آثار قانونية، ومن جملة ما تصدره من قرارات، نجد قرار الغلق الإداري.

فما هو مفهوم قرار الغلق الإداري؟ وما هي أنواعه؟.

وهو ما سوف نجيب عنه من خلال المطالب التالية.

المطلب الأول : مفهوم الغلق الإداري

الغلق الإداري هو إجراء تتخذه السلطة الإدارية المختصة (رئيس البلدية، الوالي، الوزير، المدير الولائي للضرائب، ...) في إطار ممارستها وتنفيذا لصلاحياتها القانونية، تعمد فيه إلى غلق بصفة مؤقتة محل تجاري أو محل مهني أو مقر حزب سياسي نتيجة لمخالفة النصوص القانونية المنظمة للنشاط التجاري أو المهني أو السياسي، أو من أجل تحصيل الضرائب المباشرة.

المطلب الثاني : أنواع الغلق الإداري

إن نوع الغلق يعود إلى الجهة التي أصدرته، وتتمثل أنواعه فيما يلي:

1- الغلق بقرار من الإدارة المحلية.

إن القانون يخول لكل من رئيس البلدية[1] أو الوالي[2] المختص إقليميا، وبناء على اقتراح المدير الولائي المكلف بالتجارة، أن يتخذ بموجب قرار، إجراءات غلق إدارية للمحلات التجارية لمدة أقصاها ستين(60) يوما، في حالة مخالفة القواعد المنصوص عليها في القانون، ومن ثم، ومتى توفرت شروط الغلق، كمخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بهذه المحلات، أو عدم التسجيل في السجل التجاري[3]، أو بداعي المحافظة على النظام العام أو الصحة أو الآداب العامة[4]، كتحويل المحل التجاري إلى محل لممارسة الرذيلة أو الاتجار بالمخدرات وغيرها من الأنشطة غير المشروعة، يقوم الوالي بإصدار قرار غلق مؤقت لمحل تجاري أو مهني، يمكن الطعن فيه أمام القضاء[5].

كما يخول القانون أيضا للمدير المكلف بالمؤسسات الكبرى والمدير الولائي للضرائب، كل حسب اختصاصه وبغرض تحصيل الضرائب، اتخاذ قرار الغلق المؤقت للمحل على أن لا تتجاوز مدته ستة (6) أشهر، بناء على تقرير يقدم من طرف المحاسب المتابع[6].

2- الغلق بقرار من الإدارة المركزية

تتمثل هذه الحالة في عقد الاختصاص للوزير سلطة إصدار قرار الغلق، ففي حالة مخالفة القوانين المعمول بها من طرف الأعضاء المؤسسين لحزب سياسي غير معتمد (في طور

التأسيس)، أو مخالفة التزاماتهم أو إخلالهم بالنظام العام، فإنه يجوز للوزير المكلف بالداخلية إصدار قرار نهائي ومعلل بتعليق كل الأنشطة الحزبية وغلق مقاره[7].

3- الغلق بحكم قضائي

لا يمكن للإدارة غلق المحلات إلا بصفة مؤقتة كأصل عام، وللجهات القضائية الحق في غلقها بصفة مؤقتة أو نهائية متى رأت ضرورة لذلك، فقد قضت المادة 37 من الأمر 09/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، بأنه لا يمكن توقيف نشاط حزب معتمد أو حله أو غلق مقاره نتيجة لمخالفته للقوانين المعمول بها أو إخلاله بالنظام العام إلا بحكم قضائي تصدره الجهة القضائية الإدارية لمدينة الجزائر بدعوى من الوزير المكلف بالداخلية، كما أنه يمكن الطعن فيه بالاستئناف أمام مجلس الدولة[8].

إن الحكم القضائي القاضي بغلق المحلات يكون بمثابة عقوبة أصلية إضافة للغرامة[9] أو عقوبة تكميلية لعقوبة أصلية متمثلة في الحبس والغرامة[10].

المطلب الثالث: صور الغلق الإداري

قد يتخذ قرار الغلق الإداري شكل الجزاء الإداري أي عقوبة إدارية لصاحب المحل عما ارتكبه من مخالفات انتهاكه لأحكام القانون المتعلق بالنشاط الممارس[11].

وقد يتخذ قرار الغلق صورة العقوبة التهديدية من أجل حمل صاحب المحل على احترام المقتضيات القانونية أو الشروط الضرورية لممارسة نشاطه بذات المحل. وقد يتخذ قرار الغلق الإداري بهدف حماية ووقاية عنصر أو عدة عناصر من النظام العام.

المبحث الثاني :
سلطات قاضي الاستعجال في الاستعجال الفوري[12]
وإجراءات رفع دعوى وقف التنفيذ

إن وقف تنفيذ قرار الغلق الإداري هو إجراء استثنائي لا يتم اللجوء إليه إلا بتوفر شروط معينة ووفق إجراءات خاصة أمام الجهة القضائية المختصة.

المطلب الأول : سلطات قاضي الاستعجال في الاستعجال الفوري

إن مسألة وقف تنفيذ القرارات الإدارية يعد استثناء على القاعدة العامة ذلك أن القرارات الإدارية تتميز بخاصية التنفيذ المباشر[13]، وأساس هذه الخاصية في القرارات الإدارية هو أنه يفترض فيها الصحة والمشروعية كونها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، ومن ثم فإن فسح المجال للأفراد الحق في الاعتراض على تنفيذ القرارات التي تتخذها الإدارة قد يعرض المرافق العامة للتوقف وعرقلة سيرها الحسن واستمرارها.

أما الخاصية الثانية وقد نصت عليها المادة1/833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والتي تتمثل في أن الطعن في القرارات الإدارية، في الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية لا توقف تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك[14].

إن حالات وقف تنفيذ القرار الإداري تتمثل في إحدى الحالتين، إما بموجب نص قانوني خاص يقضي بذلك، حيث قضت القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، بأن وقف تنفيذ قرار التصريح بالمنفعة العمومية يتم بمجرد الطعن فيه أمام الجهة القضائية المختصة [15]، أو بحكم من القاضي الإداري بناء على طلب من الطرف المعني بوقف تنفيذ القرار الإداري وهو محل البحث.

وإن من حالات الاعتراض على القرارات الإدارية والطعن فيها أمام الجهات الإدارية المختصة قصد وقف تنفيذها نجد حالة الغلق الإداري.

إن المشرع الجزائري لم ينص على حالة الغلق الإداري في قانون الإجراءات المدنية إلا بموجب القانون 01-05 المؤرخ في 22 مايو 2001 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية بالإضافة للحالتين (التعدي والاستيلاء) اللتين يستطيع فيهما

قاضي الاستعجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية، حيث نصت المادة 171مكرر/3 صراحة على أن: «الأمر بصفة مستعجلة باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة وذلك باستثناء ما تعلق منها بأوجه النزاع التي تمس النظام العام، أو الأمن العام، ودون المساس بأصل الحق وبغير اعتراض تنفيذ قرارات إدارية بخلاف حالات التعدي والاستيلاء والغلق الإداري».

ولقد أعاد المشرع التأكيد عليه بمقتضى القانون 08-09 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية في نص المادة 921، حيث نص في فقرتها الأخيرة أنه في حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري، يمكن أيضا لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه.

لقد نص المشرع الجزائري على الغلق الإداري استجابة لضرورة وضع حد للقرارات التعسفية الصادرة عن الإدارة ضد المتعاملين معها، مما قد تسبب لهم أضرارا لا يمكن إصلاحها نتيجة لتنفيذها بالرغم من إمكانية الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، غير أن طلب وقف تنفيذها مؤقتا لغاية الفصل في الموضوع من شأنه الحيلولة دون حدوث نتائج لا يمكن إصلاحها[16].

لقد مكن المشرع الجزائري المدعي الطاعن في قرار الغلق

الإداري إمكانية طلب وقف تنفيذه بموجب عريضة مستقلة عن عريضة دعوى الموضوع تودع لدى المحكمة الإدارية[17] (وإن كان عمليا تتم أمام الغرفة الإدارية لدى المجلس القضائي) تطبيقا لنص المادة 834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، على أن يتولى الفصل وعلى وجه من السرعة في دعوى وقف تنفيذ قرار الغلق الإداري قاضي الاستعجال بمجرد إيداع العريضة وقبل التحقيق في دعوى الموضوع والحكم فيها.

فإذا كان المشرع الفرنسي قد أرجع الفصل في دعوى الاستعجال الرامية إلى وقف تنفيذ قرار إداري وبصفة انفرادية لرئيس المحكمة الإدارية أو رئيس قسم المنازعات بمجلس الدولة باعتباره قاضي الاستعجال، فإن المشرع الجزائري قد أرجع الفصل فيها لقاضي الاستعجال وفق التشكيلة الجماعية كاملة والمنوط بها البت في دعوى الموضوع تطبيقا لنص المادة 917 من ذات القانون ومتماشيا مع قرار مجلس الدولة الذي أصدره بغرفه مجتمعة بتاريخ 2004/06/15 في قضية (والي ولاية الجزائر ضد ع.و.ش ومن معه)، وقد أصدر قراره تحت مبدأ قانوني جاء تطبيقا لنص المادة 11/170 من قانون الإجراءات المدنية مفاده وقف التنفيذ ـ الاختصاص ـ الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي ـ التشكيلة الجماعية (نعم) ـ القاضي الاستعجالي الفرد (لا) [18]، وإن كان ما ذهب إليه المشرع قد

يؤثر سلبا على سرعة الإجراءات نتيجة التشكيلة الجماعية هذه.

وإذا كانت الأحكام القضائية تعتبر كل حالة من حالات الغلق الإداري ما هي إلا صورة من صور التعدي، تخول للقاضي الإداري الفاصل في المواد الاستعجالية البت في طلب وقف تنفيذه مادام لم تكن حالة الغلق الإداري من بين حالات وقف التنفيذ المدرجة في قانون الإجراءات المدنية قبل التعديل، وهو ما ذهبت إليه المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1981/05/03 بين رئيس دائرة رويبة المصدر لقرار غلق مطعم وبين (ش.ع) الطاعنة في القرار باعتباره تعديا[19]، فإن الوضع بقي على ما كان عليه حتى بعدما أدرج المشرع الجزائري الغلق الإداري كحالة من حالات وقف تنفيذ القرار الإداري في نص المادة 171مكرر/3 من قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم بموجب القانون 01-05 ، ثم في نص المادة 2/921 من القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، وجعل الاختصاص للقضاء الاستعجالي الإداري في البت في طلبات وقف التنفيذ ، فتوالت الأحكام القضائية بشأن الغلق الإداري باعتبارها حالة من حالات التعدي لا غير، مما جعل الاجتهاد القضائي يكرس قضاء استعجاليا غزيرا في مسألة التعدي مقارنة بمسألة الغلق الإداري الذي كان أقل بروزا، والسبب في ذلك كما أشرنا إليه سابقا هو اعتبار الغلق الإداري

ما هي إلا صورة من صور التعدي، حيث قضت الغرفة الاستعجالية الإدارية لمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 2004/02/25 (قضية المؤسسة ذات المسؤولية المحدودة ضد والي ولاية تيبازة) بالأمر بوقف تنفيذ القرار الصادر عن والي ولاية تيبازة المتضمن غلق المطعم الكائن ببلدية الدواودة إلى حين الفصل في دعوى الموضوع لكون قرار الغلق يشكل نوعا من التعدي، وجاءت أسباب الأمر الاستعجالي كما يلي:

« حيث إنه بالتالي ثابت لنا أن سبب غلق المحل التجاري بموجب القرار المعاد إيقافه أصبح منعدما، وأن دفع المدعى عليه بأنه أصدر هذا القرار (غلق المحل) بناء على قرار الهدم أصبح بدون سبب، وبالتبعية لا محل لغلق المطعم ما دام لا يتم هدم إلا ما بني بدون رخصة.

حيث بناء على ما سبق ذكره، وتطبيقا للمبدأ القانوني الذي يجعل قاضي الاستعجال قاضي الأكيد والبديهي، فثابت لنا أن قرار المدعى عليه يعد نوعا من التعدي، وأنه يجوز لنا اتخاذ كل التدابير اللازمة لوضع حد لهذا التعدي وفقا لنص المادة 171مكرر/3 من ق.إ.م.

حيث إنه وبما أن دعوى المدعية جاءت في إطار قانوني، يتعين لنا الاستجابة إليه لحين الفصل في دعوى الموضوع

المرفوعة أمام الغرفة الإدارية الرامية إلى إلغاء هذا القرار المجدولة لجلسة 2004/02/16 »[20].

المطلب الثاني : شروط رفع دعوى الغلق الإداري

إن دعوى الغلق الإداري تخضع لجملة من الشروط نذكر منها ما يلي:

1- أن لا يمس وقف التنفيذ بحقوق الأطراف:

إن الأمر بوقف تنفيذ قرار الغلق الإداري هو عبارة عن إجراء تحفظي يتخذه القاضي الاستعجالي لغاية البت في دعوى الموضوع الرامية إلى إلغاء قرار الغلق مثلا لعدم مشروعيته، ومن ثم فهو أمر لا يمس بحقوق الأطراف.

2- أن يكون القرار المطلوب وقف تنفيذه محدثا لأضرار يصعب إصلاحها في حالة تنفيذه، ومثاله إصدار والي قرار غلق محل تجاري لبيع مواد سريعة التلف والضياع، ومن ثم فإن تنفيذ قرار الغلق لهذا المحل قد يؤدي إلى أضرار يصعب استدراكها، مما يستوجب على قاضي الاستعجال الأمر بوقف تنفيذه، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة أثناء بته في قضية والي ولاية سعيدة ضد (ب.ع) ومن معه بتاريخ 1999/06/28[21] .

3- أن تكون دعوى الإلغاء قد نشرت أمام قضاء الموضوع،

فمن غير المعقول أن يتقدم أحد الأشخاص بدعوى استعجالية ترمي إلى وقف تنفيذ قرار غلق إداري دون أن يطعن في مدى مشروعيته أمام قضاة الموضوع، وإرفاق نسخة من عريضة دعوى الموضوع مع عريضة دعوى وقف التنفيذ، وقد تضمنت هذا الشرط نص المادة 2/834 والمادة 2/921 والمادة 926 من ق.إ.م.إ، كما أكدت على ذات الشرط المحكمة العليا في قرارها رقم 72400 بشأن قضية (بلدية عين أزال ضد ب.س) الصادرة عن الغرفة الإدارية بتاريخ 2000/06/16 وقد جاء فيه: «من المستقر عليه قضاء أن القاضي الإداري لا يمنح وقف تنفيذ قرار إداري ما لم يكن مسبوقا بدعوى مرفوعة ضده في الموضوع»[22].

4- أن يقدم المدعي دفوعا جدية ومؤسسة في الموضوع ، فعلى قاضي الاستعجال وباعتباره قاضي موضوع أن لا يتسرع في إصدار أمره بوقف تنفيذ قرار الغلق الإداري إلا بعد الاطلاع ودراسة الدفوع المتعلقة بموضوع دعوى البطلان وذلك ليس بغرض الفصل فيها وإنما حتى لا يقع في تناقض حينما يأمر بوقف تنفيذ قرار سوف لن يلغيه فيما بعد لمشروعيته مثلا.

المطلب الثالث : إجراءات دعوى الغلق الإداري

يتم رفع دعوى الغلق الإداري أمام القاضي الاستعجالي وفق

التشكيلة الجماعية تطبيقا لنص المادة 917 من ق.إ.م.إ خلافا لما كان عليه الوضع قبل قانون 08-09 المعدل لقانون الإجراءات المدنية والإدارية والذي كان يختص بها قاض فرد والمتمثل إما في رئيس المجلس القضائي أو القاضي الذي ينتدبه (رئيس الغرفة الإدارية) تطبيقا لنص المادتين 171 مكرر و 172 من قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم بموجب القانون 01-05 .

ولما كان الغرض من رفع الدعوى الاستعجالية هو اتخاذ تدابير استعجالية تحفظية ذات طابع مؤقت، فإنه ينبغي أن تتم وفق إجراءات بسيطة تختلف عن تلك الإجراءات المتبعة أمام قاضي الموضوع من جهة ، ومن جهة أخرى ينبغي أن تضمن السرعة في الفصل في الدعوى الاستعجالية على أن تكون وجاهية، كتابية وشفوية وذلك تطبيقا لنص المادة 923 من ق.إ.م.إ.

وإذا كان قضاء الاستعجال قبل التعديل 08-09 من الاختصاص النوعي بحيث يدفع بعدم الاختصاص في حالة تخلف ظرف الاستعجال باعتباره اختصاصا نوعيا، فإن الوضع اختلف في ضوء القانون الجديد للإجراءات المدنية والإدارية، حيث وحد المشرع جهة التقاضي في دعاوى الموضوع ودعاوى الاستعجال، وجعل نفس التشكيلة الجماعية المخول لها النظر في مختلف الدعاوى بنوعيها (الموضوعية

والاستعجالية)، وإنه متى اتضح للتشكيلة التي تنظر في الدعوى الاستعجالية أن ظرف الاستعجال غير متوفر، فإنها لا تحكم بعدم الاختصاص النوعي، وإنما تحكم برفض الطلب[23]، غير أنه يمكن أن حكم قاضي الاستعجال بعدم الاختصاص النوعي في حالة واحدة وهي حالة اختصاص القضاء العادي بالنظر في الدعوى الاستعجالية تطبيقا لنص المادة 2/924 من ق.إ.م.إ.

إن على التشكيلة القضائية المختصة في النظر في الدعوى الاستعجالية المتعلقة بالغلق الإداري والرامية إلى وقف تنفيذه، ومتى تحققت التشكيلة من توفر شروط الاستعجال مستوفية العريضة الرامية لاستصدار تدابير استعجالية عرضا موجزا للوقائع والأوجه المبررة للطابع الاستعجالي للقضية مرفقة بعريضة دعوى الموضوع، فإنه ينبغي على قضاة الدعوى الاستعجالية اتخاذ ما يرونه مناسبا من تدابير استعجالية كوقف تنفيذ قرار الغلق الإداري تطبيقا لنص المادة 2/921 من ق.إ.م.إ بقولها: « وفي حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري، يمكن أيضا لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ».

المطلب الرابع : طرق الطعن في دعوى الغلق الإداري

إن الهدف من عملية الطعن فيما يصدر عن الجهات

القضائية هو فتح المجال لتصحيح ما قد يرتكب من أخطاء أثناء فصلهم في الطلبات المرفوعة من خلال طرق الطعن العادية وغير العادية.

إن ما تضمنته المادة 921 هو أمر على عريضة مؤقت ومتضمنا تدابير استعجالية من جملتها وقف تنفيذ قرار الغلق الإداري متى توفرت شروطه.

غير أنه ما يمكن إثارته بشأن هذه المسألة هو طبيعة الأمر الذي يصدره القاضي الاستعجالي بشأن دعوى وقف تنفيذ قرار الغلق الإداري، فهل هو مجرد أمر على ذيل عريضة صادرا دون مناقشات حضورية مما يجعله غير قابل للاستئناف باعتباره عملا إداريا وولائيا وليس عملا قضائيا بخلاف الأوامر الاستعجالية ذات الطابع القضائي المبنية على المناقشات الحضورية والقابل للاستئناف أمام مجلس الدولة[24].

إن المشرع الجزائري قد ترك المسألة غامضة دون توضيح وليته اعتمد نفس المنهجية المعتمدة في الشق الخاص بالإجراءات المدنية في القانون الحالي حينما تطرق للأوامر على العرائض في نص المواد من 310 إلى 312 باعتبارها أعمالا ولائية لا يمكن الطعن فيها بالاستئناف إلا في حالة رفض العريضة تطبيقا لنص المادة 2/312 ، بينما تطرق للأوامر على

العرائض باعتبارها أعمالا قضائية في نص المواد 299 إلى 305، ومن ثم يمكن الطعن بكل طرق الطعن العادية وغير العادية وفق نص المادتين 303 و 304.

إن المادة 936 من ق.إ.م.إ جاءت صريحة حيث نصت على أن الأوامر على العرائض الرامية إلى اتخاذ تدابير استعجالية بشأن المسائل المنصوص عليها في المواد 919 (وقف تنفيذ قرار إداري موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي) و921 (الأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة) و922 (الاستعجال القصوى والتعدي والاستيلاء والغلق الإداري) من ذات القانون ، غير قابلة لأي طعن.

ولقد نصت المادة 2/921 على حالة الغلق الإداري، الذي يأمر بشأنه قاضي الاستعجال بوقف تنفيذه دون الطعن فيه بالاستئناف. وما يعاب على المشرع الجزائري من جهة أن هذا النص الذي جاء به يبدو غامضا، خاصة عندما لم يوضح لنا المشرع طبيعة العريضة في فقرتي المادة 921 مما يجعل القاضي في حيرة، فهل الأمر في الفقرة الثانية يتعلق بعريضة وجاهية كأي عريضة استعجالية، غير أن الأمر الصادر بشأنها يكون غير قابل للطعن بالاستئناف ؟ أم أنها عريضة غير وجاهية شأنها شأن الفقرة الأولى من ذات المادة، ومن ثم يكون الأمر الصادر

بشأنها مجرد أمر على ذيل عريضة لا يقبل أي طعن؟ مما يستوجب على رجال القضاء إزالة الغموض وتفسير النص.

ومن جهة أخرى موقفه المتناقض بشأن وقف تنفيذ قرار إداري، إذ نص في المادة 837 في فقرتها الثالثة من ق.إ.م.إ على إمكانية الطعن في الأمر بوقف التنفيذ بالاستئناف أمام مجلس الدولة خلال خمسة عشر (15) يوما من تاريخ التبليغ، بينما يجعل أمر وقف تنفيذ قرار الغلق الإداري غير قابل لأي طعن وفق نص المادة 936 من نفس القانون.

الخاتمة

إن ما يمكن استخلاصه هو أن مسألة الغلق الإداري مسألة في بالغ الأهمية نظرا لما قد ينجر عنه من آثار عند تنفيذ القرار القاضي به. كما أن المشرع الجزائري قد أدرج تعديلات هامة في القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ومن جملة هذه التعديلات نجد حالة الغلق الإداري وإن نص عليها في إطار قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم بموجب القانون 01-05، إلا أنه في ظل القانون الأخير قد جعله من ضمن حالات الاستعجال الفوري والمخول لقاضي الاستعجال وفق التشكيلة الجماعية للبت في دعوى وقف التنفيذ.

غير أن ما يؤاخذ عليه المشرع الجزائري هو غموض المادة المقررة لحالة الغلق الإداري خاصة فيما يتعلق بطبيعة العريضة التي بموجبها يأمر القاضي الاستعجالي بوقف تنفيذ قرار الغلق الإداري.

كما يؤاخذ عليه كذلك عدم إخضاع الأوامر القاضية بوقف تنفيذ قرار الغلق الإداري للطعن فيها أمام مجلس الدولة، مما جعله يبدو متناقضا مع الأحكام المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدراية المدرجة في المواد من 833 إلى 937 من ق.إ.م.إ

- الهوامش:

(1): راجع المادة 69 من القانون 90-09 المؤرخ في 7 أبريل 1990 والمتعلق بالبلدية، ج ر رقم 15، الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990، ص 494.

(2): انظر المادة 46 من القانون 04- 02 المعدل بموجب القانون رقم 10-06 المؤرخ في 15 غشت 2010 والمتضمن القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، ج ر، عدد 46، الصادرة بتاريخ 18 غشت 2010، ص 13.

(3): راجع المادة 1/31 من القانون 04-08 الصادر بتاريخ 14 غشت 2004، المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، ج ر رقم 52، الصادرة بتاريخ 18 غشت 2004، ص 8.

(4): راجع المادة 96 من القانون 90-09 المؤرخ في 7 أبريل 1990 والمتعلق بالولاية، ج ر رقم 15، الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990، ص 512.

(5): انظر المادة 2/46 من القانون 04- 02 المعدل بموجب القانون رقم 10-06.

(6): راجع المادة 146 من القانون 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2002 والمتضمن قانون الإجراءات الجبائية، المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-12 المؤرخ في 30 ديسمبر 2007، منشورات بيرتي، 2008-2009، ص 168 - 169.

(7): راجع المادة 36 من الأمر 09/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر رقم 12، الصادرة بتاريخ 6 مارس 1997، ص 34.

(8): راجع المادة 37 من الأمر 09/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.

(9): راجع المادة 2/31 من القانون رقم 04-08 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، وقد نصت على أنه: « زيادة على إجراء الغلق، يعاقب مرتكب الجريمة بغرامة من 10.000 دج إلى 100.000 دج ».

(10): راجع المادة 2/34 من القانون رقم 04-08 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، وقد نصت على أنه: « زيادة على هذه العقوبات، يأمر القاضي تلقائيا بغلق المحل التجاري المعني، كما يمكنه أيضا أن يقرر منع القائم بالتزوير من ممارسة أي نشاط تجاري لمدة أقصاها خمس (5) سنوات ». وانظر أيضا المادة 2/40 من نفس القانون.

(11): راجع المادة 31 من القانون 04-08، والمادة 47 من القانون 04- 02 المعدل بموجب القانون رقم 10-06.

(12): لقد ميز المشرع الجزائري في المواد الإدارية بين الاستعجال الفوري (Le référé d'urgence) وبين الاستعجال (Le référé)، إذ يتعلق الأول بحالات الاستعجال القصوى ويشمل المواد 919، 920، 921 و922 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتخص هذه المواد على التوالي وقف تنفيذ القرارات الإدارية والتدابير الرامية إلى حماية الحريات الأساسية وقمع الاعتداء عليها، ولاسيما في مجال التعدي والاستيلاء والغلق الإداري ومراجعة الأوامر الاستعجالية متى ظهرت معطيات جديدة.

أما الثاني فيتعلق بحالات الاستعجال البسيطة بنص القانون التي أقرها قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ويشمل المواد من 939 إلى 948 وتخص على التوالي الاستعجال في مادة إثبات الحالة والتحقيق، وفي مادة التسبيق المالي، وفي مادة الصفقات العمومية، وفي مادة الضرائب. راجع: د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة منقحة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 151.

(13): المرجع نفسه، ص 160.

(14): راجع المادة 4/146 من قانون الإجراءات الجبائية وقد نصت على ما يلي:«ويمكن المكلف بالضريبة المعني بإجراء الغلق المؤقت أن يطعن في القرار، من أجل رفع اليد، بمجرد عريضة يقدمها إلى رئيس المحكمة الإدارية المختصة إقليميا الذي يفصل في القضية كما هو الحال في الاستعجال، بعد سماع الإدارة الجبائية أو استدعائها قانونا. لا يوقف الطعن تنفيذ قرار الغلق المؤقت»، المرجع السابق، ص 169 – 170.

(15): تنص المادة 13 من القانون 91-11 المؤرخ في 27 ابريل 1991 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنعة العمومية، وقد حاء نصها كالتالي: «يحق لكل ذي مصلحة أن يطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية لدى المحكمة المختصة حسب الأشكال المنصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية.

- ولا يقبل الطعن إلا إذا قدم في أجل أقصاه شهر ابتداء من تاريخ تبليغ القرار أو نشره.
- وفي هذه الحالة يوقف تنفيذ القرار المصرح بالمنعة العمومية». ج ر، رقم 21، الصادرة بتاريخ 8 مايو 1991، ص 695.

(16): لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري، دراسة قانونية، فقهية وقضائية مقارنة، الطبعة الثانية، دار هومه، الجزائر، 2008، ص 204-205.

(17): لقد أوجد المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية القديم طريقتين بموجبهما يمكن للمدعى أن يطعن في قرار الغلق الإداري والطلب بوقف تنفيذه، تتمثل الطريقة الأولى في تقديم عريضة أمام الغرفة الإدارية للمجلس القضائي مستقلة عن عريضة دعوى الموضوع وقبل الفصل في دعوى الموضوع وذلك تطبيقا لنص المادة 11/170 من قانون الإجراءات المدنية، على أن يتولى رئيس الغرفة الإدارية البت في عريضة طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بموجب أمر استعجالي تحقيقا لضرورة السرعة في الفصل، بغض النظر عن إمكانية الغرفة الإدارية بتشكيلتها الجماعية في الفصل في طلب وقف التنفيذ بموجب قرار إداري.

أما الطريقة الثانية فتتمثل في تقديم عريضة أمام رئيس المجلس القضائي باعتباره قاضي استعجال، ليتولى الفصل فيها هو أو من ينتدبه(رئيس الغرفة

الإدارية) طبقا لإجراءات الاستعجال وهذا تطبيقا لنص المادة 171 مكرر/3 من نفس القانون. إن للمدعي حرية اختيار احدي هاتين الطريقتين لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، على أن يسقط حقه في استعمال الطريقة الثانية بعد اختيار الطريقة الأولى والعكس صحيح. وللمزيد أكثر راجع: لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المرجع السابق ، ص 216 – 220 . وكذلك: مراكشي فريد و شاعة يوسف، « وقف التنفيذ في القضاء الاستعجالي» ، مقال منشور بموقع منتديات القانون الجزائري، www.droit.1fr1.net ، ص 49 وما يليها.

(18): راجع: مراكشي فريد و شاعة يوسف، المرجع السابق، ص 50 وما يليها.

(19): راجع: مراكشي فريد و شاعة يوسف، المرجع السابق، ص 26.

(20): انظر لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المرجع السابق ، ص 208 – 209 .

(21): أشار للقضية : لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومه، الجزائر، 2004 ، ص 75 وما يليها .

(22): أشار للقضية : د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 168.

(23): إن الحكم برفض الطلب هو حكم في الموضوع لا يصدر إلا عن قاضي الموضوع. للمزيد أكثر بشأن هذه المسألة . راجع: د. مسعود شيهوب، المرجع نفسه، ص 132.

(24): راجع د. مسعود شيهوب، المرجع نفسه، ص 135.

الضوابط القانونية
لدعوى وقف التنفيذ القرارات الإدارية

أ/ حسن بوخزنة
معهد العلوم القانونية والإدارية ـ المركز الجامعي بالوادي

مقدمة

إن القرار الإداري يصدر متمتعا بقرينة الصحة والسلامة (Le privilège du préalable) المفترضة في كل الأعمال الإدارية، وهو يعني مشروعية القرار الإداري قانونا وبدون أن يتوقف ذلك على إقرار من أي جهة بما فيها القضاء، فمبرر هذه المشروعية هو أن الإدارة، من خلال كل أعمالها وخاصة القرار الإداري تسعى دوما إلى تحقيق المصلحة العامة لهذا الاعتبار فإن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة المشروعية وأهم نتيجة تترتب على قرينة السلامة تتمثل في مبدأ الأثر غير الموقف للطعن L'effet non suspensif) .[1]

إن هذا المبدأ الذي استند إلى مبررات عديدة كسعي الإدارة إلى تحقيق المصلحة العامة، وعدم عرقلة نشاط الإدارة وتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات، وجهت إليه انتقادات كثيرة فتنفيذ القرارات الإدارية قد تنتج عنه أضرار بمصالح الأفراد قد تكون

غير قابلة أو صعبة الإصلاح إذا ما تم تنفيذ القرار وأنتج آثاره .

ولتفادي هذه الانتقادات والسلبيات التي خلفها الأخذ بمبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء، وجد نظام آخر استثناء، يسمح بوقف تنفيذ القرارات الإدارية عن طريق القضاء إذا ما توفرت الشروط القانونية لذلك، هذا وتجدر الإشارة هنا إلى أن الإدارة، بإمكانها أن تؤجل تنفيذ القرار الإداري الذي أصدرته، متى وجد مبرر لذلك.

فالقانون يسمح للأفراد المتضررين من تنفيذ القرار الإداري أن يطلبوا وقف تنفيذه أمام القضاء، بعد أو أثناء الطعن بالإلغاء، متى وجدت المبررات القانونية لذلك.

وقف تنفيذ القرار الإداري، قد يتقرر بموجب نصوص خاصة (النظام الخاص للوقف)، والتي لا تمنح سلطة تقديرية واسعة للقاضي للقضاء به، فالقاضي مجبر بأن يأمر بوقف التنفيذ إذا ما توفر الشرط المقرر لذلك، كما قد يكون مقرراً بموجب النصوص العامة (النظام العام للوقف).

ونظراً لأهمية القرار الإداري بالنسبة للإدارة باعتباره وسيلتها الآنية بعد العقود الإدارية في تسيير النشاط الإداري، فالأصل فيه أنه صدر صحيحا وعلى من يدعي العكس إقامة الدليل.

كما أن القرار نافذ بمجرد صدوره ما دام قائماً ولم يسحب بقرار إداري لاحق أو يلغ بحكم قضائي، حيث لا يؤثر على نفاذ القرار مجرد الطعن فيه أمام القضاء، إعمالاً للأثر غير

الموقف للطعن في الأحكام الإدارية .

وقد وجد نظام وقف القرارات الإدارية لإحداث توازن بين المصلحة العامة والتي تستوجب تمتع القرارات الإدارية بنفاذ مباشر تفعيلاً للعمل الإداري، وبين المصلحة الخاصة لمن صدر بشأنه القرار والذي قد يتضرر من تنفيذه بشكل يصعب معه التدارك رغم رجحان إلغاء القرار، ولتفادي إلحاق أضرار دائمة بالأفراد من تنفيذ قرارات سيقضى ـ في الغالب ـ بعدم مشروعيتها.[2]

توجب المصلحة العامة بمعناها الشامل إحداث نوع من التوازن بين صالح المجتمع في تفعيل النشاط الإداري من خلال القرارات الإدارية وفي ذات الوقت عدم التضحية بمصالح الفرد والذي قد يضار من تنفيذ قرار مرجح إلغاءه قضائيا.

إن الإشكالية التي نرى طرحها والإجابة عليها في نفس الوقت في هذه المداخلة هي ما المقصود بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية [3]؟ وهل وضع هذا النظام يكفل ضمان وحماية حقوق الأفراد، وإقامة التوازن بين أهداف الإدارة (المصلحة العامة)، والمصالح الخاصة للأفراد ؟

المبحث التمهيدي

التطور القانوني لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري

كان وقف التنفيذ في فرنسا في البداية من اختصاص واحتكام مجلس الدولة الفرنسي وذلك بموجب مجموعة متتالية من النصوص التشريعية، وكان مجلس الدولة في بداية عهده

يقبل وقف تنفيذ القرارات الإدارية بسهولة، حيث كان خلال الفترة الزمنية الممتدة ما بين 1817-1827 يصدر قرارات بالوقف كل سنة ومع نهاية القرن 19 م، ظهر نوع من الميل إلى التشديد في شروط الوقف، وبقيت الأمور كما هي طيلة القرن 20م (إلى غاية الإصلاح القضائي الإداري)، بحيث لم يكن هناك أي قرار وقف في الفترة ما بين 1950-1954 .

وبداية من سنة 1975، يمكن القول بحدوث انفراج حقيقي وليونة، مما أدى إلى تعدد الأحكام التي تنص على الوقف، بسبب التغير في موقف مجلس الدولة سنة 1963 فيما يخص شرط الضرر غير القابل للاصطلاح (Préjudice irréparable) والذي تحول إلى الضرر صعب الإصلاح (Préjudice difficilement irréparable) وحقيقة الأمر، أن السبب في التردد في الحكم بالوقف حسب رأي مجلس الدولة الفرنسي ومن بعده الفقه، يرجع إلى التأثر بمبدأ الأثر غير الموقف للطعن، والذي يعود إلى مرسوم 22 جويلية 1806، بالرغم من أن فكرة الوقف هي الأخرى قديمة.

أما في القانون الجزائري فلقد جاء النص على وقف تنفيذ القرار الإداري في ق.إ.م الصادر بموجب الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق 8 جوان 1966 وذلك في المواد 3/170 و 2/283 منه، ثم أكد ذلك من خلال ق.إ.م.إ الجديد الذي نص صراحة على وقف تنفيذ القرار الإداري من خلال المواد من 833 إلى 837 و من 910 إلى 914 والمادة 919 .

المبحث الأول

القرار الإداري بين نفاذه وجواز تنفيذه

الأصل أن القرارات الإدارية نافذة من يوم صدورها، ما لم يضع القضاء حداً لتنفيذها وللإدارة أن تنفذها دون استشارة أية جهة. إن هذا الامتياز الذي تحظى به الإدارة، مرده إلى أن الهدف من نشاط الإدارة هو تحقيق المصلحة العامة، إضافة إلى قرينة الصحة المفترضة في عمل الإدارة فمن هذا الاعتبار جعل القرارات الإدارية في منأى عن الطعون القضائية، من حيث تنفيذها، وهذا الأصل العام يرد عليه استثناء وهو جواز وقف تنفيذ القرارات الإدارية عند توفر شروطه القانونية، والشكلية، والموضوعية .

المطلب الأول

مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بدعوى تجاوز السلطة

تكريسا لمبدأ المشروعية فقد سمح للأفراد بالطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية التنفيذية عن طريق دعوى الإلغاء (دعوى تجاوز السلطة) أمام القضاء الإداري، إلا أن هذا الطعن، لا يترتب عليه وقف تنفيذ القرار الإداري، وكرس هذا الموقف كمبدأ معروف في القانون الإداري سمي بمبدأ الأثر غير الموقف للطعن بدعوى الإلغاء، مفاده أن الطعن في القرار الإداري بدعوى الإلغاء لا يوقف حسب الأصل تنفيذه الذي يوجب استمراريته إلى أن يقضى بإلغائه أو يسحب من قبل الإدارة إذا ما شابه أحد أوجه عدم المشروعية.

كما يحق للإدارة في هذه الحالة، الخيار بين التمهل، حتى ينجلي الموقف، أو تنفيذ القرار على مسئوليتها، متحملة مخاطر هذا التنفيذ.

إن هذا المبدأ، تم النص عليه في مختلف التشريعات الوطنية، بحيث نجد له جذورا في القانون الإداري الفرنسي عبر مختلف المراحل التي مر بها القضاء الإداري، وتم النص على هذا المبدأ لأول مرة في المادة الثالثة من المرسوم الصادر في 22 جويلية 1806، ثم المادة 24 من قانون 24 ماي 1872، وقانون 18 ديسمبر 1940، ونص عليه من جديد في المادة 48 من الأمر رقم 45 – 1708 الصادر في 31 جويلية 1945، والمادة 54 من المرسوم رقم 63 – 766 الصادر في 29 أوت 1984، واستمر العمل بهذه القاعدة بصفة مضطردة، ولم يؤثر على استقرارها الإصلاحات التي أدخلت على نظام القضاء الإداري في فرنسا، بالمرسوم رقم 53 – 934 الصادر في 30 سبتمبر 1953، الذي أنشأ المحاكم الإدارية (T.A)، وجعلها صاحبة الولاية العامة بالفصل في المنازعات الإدارية، ولأن القانون الجديد الصادر في 31 ديسمبر سنة 1987 المتعلق بإصلاح القضاء الإداري الذي أسس المجالس الإدارية الاستئنافية (C.A.A) .[4]

أما في القانون الجزائري فقد تم النص على المبدأ في المادة 01/833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقولها " لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية، تنفيذ القرار

الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك " .

المطلب الثاني

الطابع الاستثنائي لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري

إذا كان مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء من المبادئ الأساسية، والمسلم بها في القانون العام، والذي يترتب عليه سمو الصالح العام على الصالح الخاص،، فلقد وجد نظام وقف تنفيذ القرار الإداري لحفظ التوازن بين المصالح العامة، وحماية حقوق الأفراد، ووقف التنفيذ يعد إجراء استثنائياً يرد على القاعدة العامة، ويخفف من آثارها السلبية ويتفادى قدر الإمكان مضارها عندما يقتضي الحال ذلك، وسنبين فيما يلي المقصود بوقف تنفيذ القرار الإداري، وما هي المبررات القانونية التي اشترطها المشرع في هذا الصدد ؟ .

أولا : معنى تنفيذ القرار الإداري

يقصد بوقف التنفيذ (Le sursis à exécution) عدم السير فيه (أو امتناعه إذا لم يكن قد بدأ) خلال مدة (عادة لا تكون محددة مسبقا)، وذلك بسبب حدوث سبب من أسباب الوقف (عادة ما يكون قيام منازعة تستهدف الحصول على حكم بإلغاء التنفيذ، أو يؤدي إلى إلغائه)، يستوجب الوقف أو يجيزه، بقوة القانون، أو بحكم المحكمة أو باتفاق الخصوم.

وعليه فقد تم النص على إجراء وقف التنفيذ الخاص بالقرارات الإدارية، بشكل ملازم لمبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء، بل عد دوما إجراء استثنائياً (Procédure à titre exceptionnel)

يرد على هذا المبدأ الذي يعتبر هو الأصل، وهذا ما يظهر جليا من خلال النصوص التشريعية المنظمة لقضاء وقف التنفيذ .

غير أن المشرع الجزائري نص على وقف تنفيذ القرار الإداري كإجراء احتياطي يفيد الجواز من الأصل العام المتمثل في مبدأ الأثر غير الموقف للطعن من خلال ق .إ .م.إ، و ذلك في مجموعة من المواد، فالمادة 02/833 منه تنص على أن " غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر بناء على طلب الطرف المعني بوقف تنفيذ القرار الإداري " أما المادة 919 /01 من ق.إ.م.إ الخاصة بقضاء الاستعجال فتنص على ما يلي :" عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي، يجوز لقاضي الاستعجال، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار معينة منه متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك ..." .

ثانياً : مبررات وقف تنفيذ القرار الإداري

لوقف تنفيذ القرار الإداري عدة مبررات قانونية نذكر أهمها ضمن النقاط القانونية التالية:

1- تعسف الإدارة ومخالفتها مبدأ المشروعية:

أثناء ممارسة الإدارة لامتيازاتها التي منحها إياها القانون من خلال إصدار القرار الإداري قد تتعسف، أو تخالف القانون، والمشروعية مخالفة صريحة، مبتغية وراء ذلك تحقيق مصالح معينة، على حساب مصالح الأفراد المشروعة، كما قد تكون مخالفة القانون، نتيجة الإهمال، واللامبالاة والتكاسل الناتجة

عن تصرفات بعض أعوان الإدارة .

إن نظام وقف التنفيذ له أهمية كبرى في مثل هذه الحالات، حيث يعد الوسيلة المثلى في كبح جماح الإدارة، وتفادي نتائج مخالفة للقانون التي يتعذر تداركها إذا أبطل القرار المطعون فيه قضائيا.

وعلى الرغم من أن النصوص أشارت إلى إمكانية طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، إلا أن فعالية هذه النصوص تبقى نسبية وغير كافية في سد الثغرات المنجرة عن مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء، فكثير من الإدارات تعجز، خاصة عل المستوى المحلي عن إدراك نتائج أعمالها بدقة إما عن جهل أو عن هوى، وبالتالي لا يكفى لردعها مجرد الجزاء المالي.

2- بطء الفصل في دعوى الإلغاء:

إن بطء الفصل في دعوى الإلغاء، يعد من أهم الظواهر السلبية في عمل القضاء الإداري بحيث يمكن أن تمضي سنوات بين رفع الدعوى، والفصل فيها، مما ينجر عنه نتائج غير مرجوة يتمثل أهمها في:

أ – اختلاف في العلاقات القانونية بين الإدارة والمتعاملين معها، بالنظر إلى بقاء المراكز القانونية للمتعاملين مع الإدارة مزعزعة، وغير مستقرة لمدة طويلة، عكس الإدارة التي تمضي في تنفيذ قرارها لما لها من امتياز في التنفيذ المباشر.

ب ـ إن بطء الفصل قد ينجر عنه استكمال تنفيذ القرار الإداري،

واستنفاذه لكافة آثاره: عندها يكون حكم الإلغاء غير مجدي في شيء - لا في إصلاح الضرر ولا في ردع المخالفين للقانون - فالمتضرر من تنفيذ القرار الإداري في هذه الحالة لن يستفيد من حكم الإلغاء هذا، ولن يحقق سوى أثر رمزي ليس إلا.[5]

المبحث الثاني

المبادئ القضائية لوقف تنفيذ القرار الإداري

لا شك في أن وقف تنفيذ القرار الإداري هو حق استثنائي لجأ إليه مجلس الدولة الفرنسي، ويتجلى هذا من خلال الأحكام القليلة التي طبق فيها الوقف، وكذا النصوص القانونية الاستثنائية التي أوجبته والقاضي الإداري لا يوقف القرار الإداري إلا إذا تيقن من أمرين الأول، ألا يترتب على الوقف تعطيل نشاط الإدارة وتفويت مقاصدها العاجلة، أما الثاني فهو تحقيق مصلحة ماسة مبررة لوقف التنفيذ .

المطلب الأول

ألا يؤدي الوقف إلى تعطيل نشاط الإدارة

لا يكون طلب وقف تنفيذ القرار الإداري مقبولاً لانتفاء ركن الاستعجال، إذا تحققت النتائج المتعذر تداركها، قبل الفصل في طلب وقف تنفيذ القرار، أو كان القرار محل الطلب قد تم تنفيذه بالفعل، وأخيراً إذا كان القرار المطلوب إيقاف تنفيذه يمس حقا ماليا وهذا ما سوف نستوضحه تفصيلاً على النحو التالي[6] :

صور انتفاء ركن الاستعجال

أولا: تحقيق النتائج متعذرة التدارك أثناء الفصل في الطلب

لا يكفى لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، أن يتوفر الاستعجال وقت إقامة الطلب بل يجب أن تستمر هذه الحالة قائمة لحين الفصل فيه.

فإذا كانت النتائج التي يتعذر تداركها والتي تشكل ركن الاستعجال الموجب لوقف تنفيذ القرار الإداري لحين الفصل في دعوى إلغائه، قد تحققت بالفعل، فإن هذا يؤدي إلى انتفاء ركن الاستعجال الأمر الذي يؤدي إلى رفض طلب وقف التنفيذ ذلك لأن القصد من الحكم بوقف التنفيذ هو تفادي النتائج التي يتعذر تداركا فيما لو تم تنفيذها، فإذا كانت تلك النتائج قد تحققت بالفعل، زالت من ثم حالة الاستعجال وفقد بذلك طلب وقف التنفيذ أحد ركنية الأساسين، ويتعين لذلك الحكم برفضه .

وبزوال حالة الاستعجال لم يعد لطلب وقف التنفيذ أية مصلحة في الاستمرار في طلبه.

ولأن المصلحة شرط لقبول طلب وقف التنفيذ باعتباره طلبا متفرعاً عن دعوى الإلغاء والتي تعد المصلحة أبرز شروط قبولها، فإن المصلحة في طلب وقف التنفيذ تأخذ حكم المصلحة في دعوى لإلغاء، والتي يتعين لقبولها استمرار المصلحة في الطعن قائمة لحين الفصل فيه .

وقد ذهبت المحكمة العليا في هذا الشأن إلى أنه على المحكمة التصدي لبحث شرط المصلحة في طلب وقف التنفيذ للتأكد من أن طالب وقف التنفيذ في حالة قانونية خاصة بالنسبة

لهذا الطلب من شأنها أن تجعل تنفيذ هذا القرار يؤثر تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له ومن ثم فإنه يتعين توافر هذه المصلحة، وقت إبداء الطلب واستمرار قيامها لحين الفصل فيه.

ثانيا: تنفيذ القرار محل طلب الوقف :

الهدف من طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، هو توقي الآثار المضرة المستحيلة التدارك التي يولدها هذا التنفيذ، فإذا كان القرار قد نفذ بالفعل تنفيذاً كاملاً بحيث رتب كل آثاره، فلا يكون هناك محل إذن لطلب وقف تنفيذه، لانعدام المصلحة فيه، والتي تعد على نحو ما رأينا أساساً لقبول هذا الطلب . [7]

ثالثاً : انقضاء الضرورة من وراء النفاذ :

إن الإدارة في سعيها إلى تحقيق مقاصدها تختار الوسيلة المناسبة لذلك لأن ذلك يعد من صلاحيات الإدارة غير الخاضعة لرقابة القاضي ومع ذلك لم يتردد مجلس الدولة الفرنسي في اختيار أقلها مرونة بالنظر إلى المحكومين .

المطلب الثاني

تحقيق مصلحة ماسة مبررة لوقف التنفيذ

إن المصلحة الماسة التي ينظر إليها القاضي، في وقف تنفيذ القرار هي المصلحة الشخصية لصاحب الطلب فالأكيد أن التنفيذ الفوري للقرار، من شأنه أن يلحق ضررا لا يمكن تداركه فيما لو ألغي القرار، أو أن يجلب له أذى بالغا، ومشقة جاهدة على الأقل.

والواقع يبين أن أحكام القضاء شهدت تطوراً محسوساً بحيث تم العدول عن اشتراط الضرر الذي لا يمكن إصلاحه

إلى الاكتفاء بالضرر البالغ، ولو كان يمكن إصلاحه بصعوبة وكان الهدف من وراء هذا التطور هو التوسع في مبدأ وقف التنفيذ، ولم يتوقف الأمر هنا بل واصل المبدأ تطوره بفضل توجيه مفوضي الدولة، حتى أصبح يستند في قضائه بالوقف إلى تحقيق المصلحة العامة (Intérêt général) في أوسع معانيها، ودون اعتماد فقط على مصلحة صاحب الطلب وحدها .

خاتمة

من خلال هذه الدراسة يمكننا القول أن المشرع الجزائري ساير التطور الحاصل في مجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية واشترط توافر بعض الشروط الضرورية لطلب الوقف منها ما هو شكلي وموضوعي بإضفاء الليونة على طلبات وقف التنفيذ، أي أن المشرع الجزائري تدارك الوضع السابق الذي كان قائما في أول تقنين لقانون الإجراءات المدنية .

فمن خلال النصوص القانونية التي عالجت الموضوع في الجزائر، يتضح أن نظام وقف التنفيذ أصبح يقيم التوازن بين أهداف الإدارة (المصلحة العامة)، والمصالح الخاصة للأفراد كما هو الوضع في فرنسا في السنوات الأخيرة أين شهد النظام القانوني لوقف التنفيذ تطوراً ملحوظا في اتجاه حماية أكبر للحقوق والحريات العامة .

حيث عمل المشرع على منح الاختصاص بنظر طلبات الوقف، إلى القاضي الفرد (قضاء الاستعجال)، ذلك قصد

السرعة في إجراءات الفصل في الطلب نظرا لخصوصية الاستعجال التي تميز طلبات وقف التنفيذ .

وفي هذا الصدد عمد المشرع الجزائري إلى تحديد ميعاد للفصل في طلبات الوقف، كما هو عليه الحال في فرنسا، حتى لا يفقد هذا الإجراء الغاية التي جاء من أجلها فكثيرا ما تتقاعس المحكمة في النظر في طلبات الوقف، مما يعطي فرصة للإدارة في تنفيذ قرارها، ويجعل من الإجراء غير مجدي وهذا ليس من العدالة في شيء.

ـ الهوامش:

1- jean RIVERO, jean WALINE , Droit administratif , 14 éme éd DALLOZ , 1992 , P .90.

2 – د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة (وقف تنفيذ القرار – إشكالات تنفيذ الإحكام – دعوى تهيئة الدليل) دار الكتب القانونية مصر، سنة 2006، ص 9 .

3 – تشير المادة 283 /2 من الأمر 66–154 الصادر في 08 جوان 1966 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم والتي تنظم القرارات الإدارية والقرارات القضائية .

4 – الطالب غيتاوي عبد القادر، مذكرة ماجستير بعنوان " وقف تنفيذ القرار الإداري قضائيا، كلية الحقوق جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2008/2007، ص 11.

5 – المرجع نفسه، ص 22 .

6– د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ص 106 .

7 – المرجع نفسه ص 107–108 .

شروط وقف تنفيذ القرارات الإدارية

أ/ محمد نعرورة و أ/ بدر شنوف

معهد العلوم القانونية والإدارية ـ المركز الجامعي بالوادي

مقدمة

القرار الإداري هو عمل قانوني يصدر عن الإدارة بما لها من سلطة عامة، فيحدث مركزا قانونيا جديدا أو يؤثر في مركز قانوني قائم، ونظرا لأهمية القرار الإداري بالنسبة للإدارة، باعتباره أحد أهم وسائلها في تسيير النشاط الإداري، الذي يستهدف غالبا تحقيق المصلحة العامة، لذا فإنه يصدر مصحوبا بقرينة المشروعية، وعلى من يدعي خلاف ذلك إقامة الدليل على ادعائه.

كما أن من بين خصائص القرار الإداري كونه نافذا بمجرد صدوره مادام قائما ولم يسحب بقرار إداري لاحق أو يلغى بحكم قضائي، إذ لا يؤثر على نفاذه مجرد الطعن فيه أمام القضاء، إعمالا لمبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية.

وإذا كان صالح المجتمع يقتضي تفعيل النشاط الإداري من خلال تمتع القرارات الإدارية بالنفاذ المباشر وعدم تأثرها

بمجرد الطعن فيها أمام القضاء، فإن المصلحة العامة بمعناها الشامل تستوجب إحداث نوع من التوازن بين صالح المجتمع، وبين مصالح الأفراد الذين قد يتضرروا من تنفيذ تلك القرارات، خاصة إذا كان من المرجح إلغائها.

ونظرا لأهمية هذا التوازن وفي سبيل تحقيقه، وجِد نظام، يضاهي في أهميته القضاء الموضوعي في المنازعات الإدارية، وهو نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية الذي يندرج ضمن نظرية قضاء الاستعجال الإداري.

هذا النظام الذي يفسح المجال لوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، كإجراء وقائي، يعتبر استثناء من مبدأ عدم جواز وقف تنفيذ القرارات الإدارية لمجرد إقامة دعوى بإلغائها، ولما كان الأمر كذلك، فإن دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري كحق مخول للأفراد المخاطبين بقرارات الإدارة مقيد بجملة من الشروط، لتفادي عرقلة النشاط الإداري، وإذا ما توافرت تلك الشروط تكون الدعوى مؤسسة، ويصبح من الجائز القضاء بوقف تنفيذ القرار الإداري، وهو الموضوع الذي اخترناه لهذه المداخلة، وقد قسمناه إلى محورين رئيسيين هما:

1- الشروط الشكلية لدعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

2- الشروط الموضوعية لدعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

المطلب الأول : الشروط الشكلية

بالإضافة إلى الشروط الشكلية المطلوبة لقبول جميع أنواع الدعاوى، فإنه لقبول دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية يجب توافر شروط شكلية أخرى نتناول كل واحد منها في فرع مستقل كما يلي:

الفرع الأول: شرط أن يقدم طلب وقف التنفيذ في عريضة مستقلة

إذا كان قانون الإجراءات المدنية السابق لم يفصل في مسألة وجوب تقديم طلب وقف التنفيذ في عريضة الطعن بالإلغاء من عدمه، فإن القانون رقم: 09/08 المؤرخ في 2008/02/25، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، قد حسم هذا الأمر واشترط أن يقدم طلب وقف التنفيذ في عريضة مستقلة، وهذا ما تضمنته الفقرة الأولى من المادة: 834 التي جاء فيها "تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة."، ولما كان الأمر كذلك فإنه يشترط لقبول هذه الدعوى توافر الشروط العامة لقبول الدعوى المنصوص عليها في المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وهي الصفة والمصلحة والأهلية، كما يجب أن تتضمن عريضة افتتاح هذه الدعوى جملة من البيانات تتعلق بأطراف الدعوى والجهة القضائية المرفوع أمامها الطلب[1].

ومن خلال ما سبق بيانه، فيما يتعلق بضرورة أن يقدم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بموجب دعوى مستقلة، فإن هذا

الشرط لا يكفي بذاته لقبول هذا الطلب، بل الأمر يستوجب أن ترفع الدعوى الرامية إلى وقف التنفيذ، بالتزامن مع دعوى إلغاء القرار الإداري محل وقف التنفيذ أو على الأقل تقديم تظلم بشأنه.

الفرع الثاني: شرط تزامن دعوى وقف التنفيذ مع طعن قضائي أو إداري

حتى تقبل دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية، لابد أن يكون المدعي قد سلك أحد الطريقين: إما رفع دعوى لإلغاء القرار محل طلب وقف التنفيذ أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة، أو يكون قد بادر بالتظلم ضد القرار الإداري أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار، وهو ما جاء في المادة 834 ق.إ.م.إ والتي نصت في الفقرة الثانية منها على ما يلي:"لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع، أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830 أعلاه."

وترجع الحكمة من اشتراط ضرورة رفع دعوى الإلغاء قبل دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، لكون أن هذه الأخيرة قد اشتقت من دعوى الإلغاء، بمعنى دعوى وقف التنفيذ لا تعد أن تكون مجرد فرع تابع لدعوى الإلغاء[2].

وحسنا فعل المشرع الجزائري حين فصل بشكل صريح في مسألة توافر شرط التزامن، عكس ما كان عليه الحال في ظل القانون السابق الذي لم ينص عليه، الأمر الذي أدى آنذاك إلى

تردد الاجتهاد القضائي بشأنه، إذ نجد هذا الأخير قضى تارة برفض طلب وقف التنفيذ على أساس أن المدعي لم يقدم ما يثبت رفع دعوى الإلغاء[3]، وتارة أخرى قضى بقبول طلب وقف التنفيذ مع أمر المدعي برفع دعوى البطلان، وذلك من خلال ما ورد في إحدى قرارات مجلس الدولة الذي جاء منطوقه كالآتي: "الأمر بإيقاف تنفيذ القرار الصادر بتاريخ: 2001/03/28 تحت رقم: 405/01/SN/CAB/BOM/42 إلى غاية الفصل في مدى شرعيته بعد رفع دعوى البطلان أمام مجلس الدولة، وفي حالة عدم رفعها في الآجال المحددة بالمواد: 278 إلى 280 من قانون الإجراءات المدنية فإنها تسقط فعلية هذا الأمر بقوة القانون...."[4].

إن اشتراط تزامن دعوى وقف التنفيذ مع دعوى الإلغاء يقودنا إلى مسألة إثبات هذا الشرط، وفي هذا الشأن ميز المشرع الجزائري بين حالة كون الدعوى مرفوعة أمام قاضي الموضوع، وحالة رفعها أمام قاضي الاستعجال، حيث اشترط في هذه الحالة الأخيرة، تحت طائلة عدم القبول ضرورة إرفاق العريضة الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري أو بعض آثاره، بنسخة من عريضة دعوى الموضوع[5]، مما يفيد أن المشرع لم يكتف بوصل إيداع العريضة أمام جهة الموضوع، كما هو عليه الحال في القضاء الاستعجالي العادي، بل اشترط لإثبات ذلك إرفاق نسخة من عريضة دعوى الإلغاء، وهذا ليطمئن قاضي الاستعجال الإداري إلى وجود ارتباط حقيقي بين الدعويين[6].

الفرع الثالث: شرط ألا تكون دعوى الإلغاء قد رفعت خارج الآجال القانونية

تنص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي"، ولئن كان شرط الميعاد هذا في حقيقته يتعلق بالشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء، ولكن بالنظر لارتباط دعوى وقف التنفيذ بدعوى الإلغاء، حيث تعتبر الأولى تابعة ومتفرعة عن الثانية، فإن رفع دعوى الإلغاء خارج الآجال القانونية سيترتب عليه من دون شك رفضها شكلا، وبالتبعية تحصن القرار الإداري من الإلغاء، ومنه تصبح دعوى وقف التنفيذ غير ذات جدوى.

الفرع الرابع: شرط أن ترفع الدعوى في آجال معقولة

يرى جانب من الفقه أن من بين الشروط الشكلية لقبول طلب وقف التنفيذ، أن ترفع الدعوى في آجال معقولة ما بين تاريخ صدور القرار الإداري، وتاريخ رفع دعوى وقف تنفيذه، وذلك لأن شرط المعقولية يتخذ كمعيار لتقدير حالة الاستعجال القصوى طالما أن من خصائص القرار الإداري الطابع التنفيذي المباشر، فكلما طالت المدة بين تاريخ صدور القرار أو تبليغه، وتاريخ رفع دعوى وقف تنفيذه لا يعترف فيها القضاء بحالة الاستعجال هذه[7]، ذلك أن عنصر الاستعجال شرط أساسي به

ينعقد الاختصاص لقاضي الأمور الإدارية المستعجلة.

ولئن كان المشرع لم يحدد ضابطا زمنيا معينا لميعاد رفع دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية وجعلها أمرا تقديريا للقاضي، فإن المنطق يقتضي بأن لا تبقى هذه الآجال مفتوحة، ويمكن في هذا المجال القياس على ميعاد رفع دعوى الموضوع كحد أقصى لذلك، وعلى العموم يبقى للقاضي الإداري سلطة تقديرية في هذا الشأن، والذي قد يتخذ من استمرار نفاذ القرار الإداري لمدة طويلة من الزمن دون طلب وقف تنفيذه كقرينة على أن النتائج المترتبة عليه ليست من تلك التي يتعذر تداركها[8].

وما يؤيد هذا الطرح ما قضت به الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرارها الصادر في 1981/05/16 بقولها: «... طالما أن الطاعن لم يلجأ إلى القضاء بدعوى استعجالية إلا بعد مرور ثلاث سنوات من صدور القرار المطلوب وقفه»[9]، وكذلك ما قضى به مجلس الدولة في قراره الصادر في: 2003/10/18 بقوله: «... بدعوى أن المؤتمر الثامن المنازع فيه تم انعقاده منذ أكثر من ستة أشهر وتبعه اجتماع دورتين للجنة المركزية مرخصتين من طرف الإدارة وبالتالي فإن المستأنف عليهم لا يمكنهم التمسك بالطابع الاستعجالي لدعواهم»[10].

ولئن كانت الشروط المذكورة أعلاه موسومة بالشكلية إلا أن أهميتها تبدو ظاهرة، ذلك أن تخلف أي منها يؤدي إلى

رفض الدعوى، دون التطرق لفحص الشروط الموضوعية التي تؤسس لطلب وقف التنفيذ، التي يفحصها القاضي بعد التأكد من توافر الشروط السابقة.

المطلب الثاني : الشروط الموضوعية.

القاضي الإداري الفاصل في دعاوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وبعدما يتأكد من توافر الشروط الشكلية سالفة الذكر ينتقل إلى فحص الشروط الموضوعية أو ما يسمى بشروط التأسيس، وهي التي سنأتي على بيانها فيما يلي:

الفرع الأول : شرط الاستعجال

لقد أكد المشرع الجزائري على ضرورة توافر الاستعجال كأحد شروط تأسيس دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية، دون أن يحدد مضمونا لهذا الشرط أو تحديد الحالات التي يمكن أن يتوافر فيها، وذلك لتفادي تقييد القاضي الإداري، إذ ترك له المجال مفتوحا باعتباره الأقرب لمعايشة الواقع، وهو ما يستدعي منا الوقوف على التعريف الفقهي لهذا الشرط، وأيضا مسألة تقديره.

أولا : تعريف الاستعجال :

أشار المشرع الجزائري في المادتين:919 و920 لعنصر الاستعجال فيما يتعلق بدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، واكتفى في ذلك بوجوب أن تكون ظروف الاستعجال مبررة أو قائمة، مما فتح الباب أمام الفقه لوضع تعريف له، فهناك من

يرى بأن: "الاستعجال الموجب لوقف تنفيذ القرار الإداري يتوافر إذا كان من شأن تنفيذ هذا القرار ترتيب نتائج يتعذر إصلاحها فيما لو قُضي بإلغائه فيما بعد، أي أنه يستحيل إعمال أثر الإلغاء في إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار"[11].

وهناك من يعرفه بأنه: "الحالة التي يكون من شأن التأخير فيها وقوع ضرر لا يمكن إزالته أو حالة الخطر العاجل الذي لا يجدي في اتقائه الالتجاء إلى قضاء الموضوع...."[12]

وذهب البعض إلى أن "الاستعجال ضرورة الحصول على حماية قانونية عاجلة لا تتحقق من إتباع الإجراءات العادية للتقاضي نتيجة لتوافر ظروف تمثل خطرا على حقوق الخصم أو تتضمن ضررا قد يتعذر تداركه وإصلاحه"[13].

وأي كانت هذه التعريفات في مجموعها لا تخرج عن كون الاستعجال هو "الخطر الداهم الذي يهدد حقا من الحقوق يتعذر تداركه لو ترك اتخاذ الإجراء المؤقت فيه لقضاء الموضوع وبالإجراءات العادية، وأنه يتحدد بظروف كل دعوى وملابساتها وظرف الحق المراد حمايته"[14].

ومن خلال ما سبق يمكن أن نستنتج شروط تحقق الاستعجال، وهو ما سنتناوله في العنصر الموالي.

ثانيا : شروط تحقق الاستعجال:

لتحقق عنصر الاستعجال يجب توافر شرطين هما:

1- أن يترتب على القرار الإداري نتائج يصعب تداركها: مما يُفهم منه بالمخالفة أن الدعوى الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري الذي يرتب نتائج يمكن إصلاحها أو تداركها بأي وسيلة أخرى، بعد القضاء بإلغائه، كإعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدوره[15]، أو جبر الضرر عن طريق التعويض مثلا، ينتفي عليها عنصر الاستعجال، وهو ما أشارت إليه المادة 912 من ق.إ.م.إ التي جاء فيها: "...يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف التنفيذ بطلب من المستأنف عندما يكون تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه من شأنه إحداث عواقب يصعب تداركها".

2- ألا تكون النتائج متعذرة التدارك قد تحققت أثناء الفصل في دعوى وقف التنفيذ: لا يكفي لقبول دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، أن يتوفر الاستعجال المتمثل في ترتيب نتائج يتعذر تداركها وقت إقامة الدعوى، بل يجب أن تستمر هذه الحالة قائمة لحين الفصل فيها، فإذا كانت تلك النتائج التي تشكل عنصر الاستعجال الموجب لوقف تنفيذ القرار الإداري لحين الفصل في دعوى إلغائه، قد تحققت بالفعل فإن هذا يؤدي إلى انتفاء عنصر الاستعجال نتيجة تخلف أحد شرطيه الأساسيين، الأمر الذي يترتب عليه رفض دعوى وقف التنفيذ،

ذلك لأن القصد من الحكم به هو تفادي وقوع تلك النتائج فيما لو تم تنفيذ القرار الإداري[16].

ومن خلال تعريف الاستعجال وشروط تحققه، يتضح أن هذا الأخير ذو طبيعة مرنة غير محددة، الأمر الذي يدعو للتساؤل حول الجهة المخولة بتقديره، وهو ما نأتي على بيانه فيما يلي.

ثالثا: تقدير الاستعجال:

الاستعجال إما أن يكون مفترضا بمقتضى نص صريح في القانون، وهنا لا مجال للبحث عن توافره أو تقديره، ومثال ذلك ما تضمنته المادة 920 من ق.إ. م .إ، وإما أن يكون واجب الإثبات لانعقاد الاختصاص، وهي القاعدة العامة[17]. مما يستوجب على القاضي المعروضة أمامه دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري البحث في مدى توافره، وذلك في ضوء وقائع وظروف وملابسات الدعوى، وموقف المدعي نفسه من توقي تلك النتائج بوسائل مشروعة ومباحة، وعليه فلا يتوافر عنصر الاستعجال إذا كان بوسع الطاعن توقي النتائج التي يصعب تداركها بواسطة الوسائل المقبولة العادية[18].

وبالنظر إلى صعوبة مهمة القاضي في تقدير مدى توافر عنصر الاستعجال، فقد ألزم المشرع الجزائري الطاعن بضرورة تقديم عرض موجز للوقائع والأوجه المبررة للطابع الاستعجالي للقضية ضمن عريضة رفع الدعوى[19].

ولعل الحكمة من ضرورة تقدير عنصر الاستعجال من طرف القاضي بناء على ما أثاره المدعي من أوجه مبررة للطابع الاستعجالي، تكمن في أن نظام وقف التنفيذ يعتبر استثناء من الأصل العام، الذي يقرر نفاذ القرارات الإدارية بمجرد صدورها دون تأثرها بالطعن فيها أمام القضاء، والاستثناء بشكل عام لا يجوز إعماله إلا في أضيق الحدود.

ومن بين تطبيقات توافر عنصر الاستعجال في الممارسة القضائية، قرر قضاء المحكمة الإدارية العليا بمصر بأن المساس أو الانتقاص من أي حق من الحقوق والحريات المكفولة بموجب الدستور يقوم بشأنها عنصر الاستعجال دائما، ومثال ذلك القرارات التي تحظر الاجتماعات السلمية، أو تحدد مكان الإقامة أو تقيد من الحرية الشخصية بالاعتقال[20].

الفرع الثاني: شرط الجدية

لكي لا يستغل طالب وقف تنفيذ القرار الإداري طلبه كوسيلة لعرقلة تنفيذ القرارات الإدارية، الأمر الذي قد يؤثر سلبا على فعالية النشاط الإداري، الذي يهدف عادة إلى تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي إمكانية إهدار هذه الأخيرة في سبيل المحافظة على مصلحة خاصة، فإنه يتعين تقييد الطلبات الرامية إلى وقف تنفيذ تلك القرارات بضابط جدية الدفوع التي يؤسس عليها المدعي دعواه، وهو ما أشار إليه المشرع الجزائري في المادة:912 من ق.إ.م.إ التي جاء فيها: "...وعندما تبدو الأوجه

المثارة في العريضة من خلال ما توصل إليه التحقيق جدية، ومن شأنها تبرير إلغاء القرار الإداري المطعون فيه."، وكذلك ما جاء في المادة: 919 من ذات القانون، التي ورد فيها: "...ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار."

بمعنى أن يثبت للقاضي الإداري حال نظره في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، ومن خلال الفحص الظاهري لأوراق الدعوى، أنه من المرجح الحكم بإلغاء القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ، وذلك من واقع الأسباب التي أسس عليها المدعي دعوى الإلغاء، حيث إن دعوى وقف التنفيذ متفرعة عن دعوى الإلغاء وتابعة لها، فتقبل الأولى إذا كانت الثانية مرجحة القبول.

ولئن كان الأصل العام يقضي بأن التأكد من توافر شرط الجدية من عدمه يؤدي إلى الدخول في دائرة المشروعية التي هي من اختصاص قاضي الإلغاء، فإن قاضي وقف التنفيذ يجد نفسه مضطرا لفحص هذا الشرط نتيجة لارتباط دعوى وقف التنفيذ بدعوى الإلغاء، ذلك أن وقف تنفيذ القرار الإداري متفرعا عن سلطة إلغائه ومشتقا منها[21].

ومن بين تطبيقات توافر شرط الجدية في الممارسة القضائية، نجد مجلس الدولة الفرنسي، توافر الأسباب الجدية في الشق الموضوعي للدعوى أو في الدعوى الرئيسية لكي

يستجيب لطلب الطعن بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، وقد استعمل ذات المجلس أكثر من مصطلح للتعبير عن ضرورة توافر شرط الجدية فعبر عنه تارة بالأسباب الأساسية Les moyens Fondés[22]، وتارة أخرى بمصطلح شرط المشروعية أو الأسباب الجوهرية.

وقد عبرت المحكمة الإدارية العليا بمصر عن شرط جدية الدفوع، بشرط المشروعية المتمثل في قيام دعوى الإلغاء على أسباب جدية، مردها إلى الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على القرار بالميزان القانوني وزنا مناطه مبدأ المشروعية، فلا يقضي بوقف تنفيذ القرار الإداري إلا إذا تبين له حسب الظاهر من المستندات وعدم المساس بأصل طلب الإلغاء، أن طلب وقف التنفيذ يقوم بالإضافة إلى ركن الاستعجال على ركن المشروعية.

ومن قرارات المحكمة الإدارية العليا بمصر ضرورة أن تكون الأسباب التي قام عليها الطعن في القرارات أسبابا جدية، فالقرار الذي تتخذه السلطة القائمة على تقييد الحرية الشخصية للفرد تجعل الطعن قائما على سبب حقيقي يبرره[23].

كما صادفنا في الاجتهاد القضائي الجزائري في ظل القانون السابق بشأن الشرط المفروض على المدعي بأن يؤسس دعواه على أسباب توحي باحتمال إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه، وألا يكون المقصود من الطلب مجرد عرقلة نشاط الإدارة، وفي

قرار صادر عن مجلس الدولة في قضية مدير الضرائب لولاية عنابة الذي التمس وقف تنفيذ القرار الصادر عن مجلس قضاء عنابة اعتمد المبدأ التالي:

وقف التنفيذ يؤسس وجوبا على أوجه جدية من شأنها أن تحدث شكوكا في الفصل النهائي في النزاع وكذا فيما يخص جسامة واستحالة إصلاح الأضرار التي يمكن أن تنجر عن تنفيذ القرار[24].

ونظرا لصعوبة ضبط الحد الذي يجب أن يقف عنده قاضي وقف التنفيذ وهو بصدد فحص هذا الشرط، فقد وُجهت كثير من الانتقادات للقضاة حول طريقتهم في البحث عن مدى توافره، إذ لم يقتصروا على مجرد المس الرفيق لهذه الأسباب، بل خاضوا واستغرقوا في البحث والتحليل الباطني الذاتي للقرارات بما ينبئ على عقيدتهم في صحة أو بطلان القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه من الناحية القانونية والواقعية، مما يمكن اعتباره فصلا مسبقا في الموضوع[25].

الخاتمة

لا ريب أن دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية تعتبر من أهم الدعاوى القضائية التي يمتلكها الأشخاص لحماية حقوقهم، ورغم أن الحماية التي توفرها تتصف بالوقتية، إلا أن أهميتها تكمن في كونها تساهم في إنجاح أهم الدعاوى الإدارية، وهي دعوى الإلغاء التي توفر حماية دائمة لحقوق

الأشخاص في مواجهة السلطات الإدارية، ذلك أن دعوى الإلغاء، وفي غياب الحماية الوقتية، تصبح في بعض الحالات غير مجدية إذا ما قامت الإدارة بتنفيذ قرارها وترتب على ذلك آثار يصعب تداركها فيما بعد.

ولعل ما يزيد من أهمية دعوى وقف التنفيذ، تلك الأحكام الجديدة لها التي جاء بها المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي وسّعت من نطاق هذه الدعوى بفتح الباب لطلب وقف تنفيذ أي قرار إداري بعدما كان القانون السابق يحصرها في حالات معينة، كما مكنت القاضي الإداري من سلطات واسعة في إطار نظره في هذا النوع من الدعاوى.

ومن جهة أخرى فإن الأحكام الجديدة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية وضعت حدا لبعض الإشكالات المثارة في ظل القانون السابق، ومنها مسألة اشتراط ألا يكون وقف التنفيذ يمس بالنظام العام، وبذلك مكنت القاضي الإداري من بسط كامل اختصاصه.

كما أنها حسمت في مسألة تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في عريضة مستقلة، إذ أصبح ذلك شرطا يتطلب توافره، وكذلك رفعت الضوابط المتعلقة بتوزيع الاختصاص النوعي بين قضاء الاستعجال الإداري وقضاء الموضوع، الأمر الذي أزال الإشكالات التي كانت تطرح سابقا وأدت إلى تباين أحكام

القضاء الإداري المتعلقة بطلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

- الهوامش:

1- المادة 14 من القانون رقم 08-09، المؤرخ في : 2008/02/25، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

2- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري(قضاء الإلغاء)، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 868.

3- بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطابع عمار قرفي، باتنة (الجزائر)، 1993، ص 182.

4- مجلة مجلس الدولة، عدد2/2002، ص 223.

5- المادة 926 من القانون رقم 08-09، المؤرخ في : 2008/02/25، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

6- بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادي، الطبعة الأولى، الجزائر، 2009، ص470.

7- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث، ط05، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 507.

8- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار الفكر والقانون، المنصورة، طبعة 2009، ص71.

9- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ط05، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 138.

10- قرار مجلس الدولة. منشور على موقع المجلس بشبكة الإنترنت: www.conseil_d etat.dz.

11- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 70.

12- بشير بلعيد، مرجع سابق ، ص 32.

13- المرجع سابق، ص 33.

14- عز الدين الدناصوري وحامد عكاز، القضاء المستعجل وقضاء التنفيذ، دار المعارف، الطبعة الثانية، ص 146.

15- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص70.

16- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص80.

17- خـراز محمـد الـصالح بـن أحمـد، "ضـوابط الاختـصاص النـوعي لقاضـي الاسـتعجال الإداري فـي النظـام القـضائي الجزائـري"، رسـالة ماجـستير، غيـر منشورة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 144.

18- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص70.

19- المادة 925 من القانون رقم 08-09، المؤرخ في : 2008/02/25، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

20- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص ص74-76.

21- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 88.

22- Mr René Gavec Rapport du Sénat français N°380 – fait au nom de la commission des lois. p1.

23- حمـدي ياسـين عكاشـة، القـرار الإداري فـي قـضاء مجلـس الدولـة، منـشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1987، ص 913.

24- مجلة مجلس الدولة العدد 2/2002، ص 224.

25- عبـد الغنـي بـسيوني عبـد الله، وقـف تنفيـذ القـرار الإداري فـي أحكـام القـضاء الإداري، ص 191.

التوصيات المنبثقة عن الملتقى الوطني الخامس حول "قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية" المنظم من طرف معهد العلوم القانونية والإدارية بالمركز الجامعي بالوادي يومي: 25 ، 26 ماي 2011

اجتمعت لجنة صياغة التوصيات في السادس والعشرين من شهر ماي عام ألفين وإحدى عشر؛ بقاعة الاجتماعات بالمركز الجامعي بالوادي على الساعة العاشرة صباحا تحت رئاسة :

د. مزياني فريدة

وعضوية:

د. صالحي الواسعة

د. بدر الدين شبل

أ. محمد الصالح خراز

أ. إسماعيل طواهري

وبعد المناقشة تم اقتراح التوصيات التالية:

أولا: على المستوى التشريعي:

- ضرورة ضبط المصطلحات المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية بين تلك المنصوص عليها بالمواد من 833 إلى 837 ، والمواد 919 وما بعدها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية حتى تتماشى مع النص الفرنسي الذي تعد المصطلحات التي استعملها أكثر ضبطا.
- ضرورة عدم ربط دعوى حماية الحريات الأساسية المنصوص عليها بالمادة 920 من نفس القانون بدعوى وقف التنفيذ.
- في الحالة المنصوص عليها بالمادة 921 فقرة ثانية والمتعلقة بحالة التعدي والاستيلاء والغلق الإداري يمكن إعادة صياغتها بطريقة تجعلها تكمل المادة 920 وذلك بالنص على أنه يمكن لقاضي الاستعجال أن يأمر بكل التدابير اللازمة بما في ذلك وقف تنفيذ القرار الإداري ولو لم يكن محل طعن إذا ما كان تنفيذه يشكل تعديا.

إسناد قضاء وقف التنفيذ إلى قاض فرد.

ثانيا: على مستوى التدريس والبحث الأكاديمي:

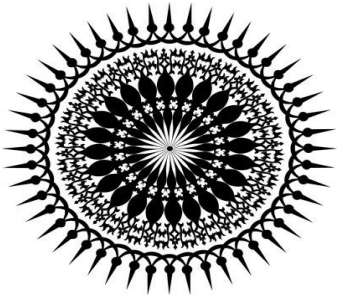
- ضرورة تنظيم ملتقيات متخصصة في دعاوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية مثل: حماية الحريات الأساسية، التعدي، التدابير التحفظية ...
- ضرورة اعتبار قضاء وقف التنفيذ نظرية قائمة بذاتها وتدرس كمقياس مستقل لاسيما لطلبة الدراسات العليا.

بعد المناقشة والمداولة تمت المصادقة بالإجماع على التوصيات من قبل كل المشاركين في الملتقى.

فهرس المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
- بطاقة تقديم للملتقى	05
- برنامج الملتقى	07
- كلمة الرئيس الشرفي للملتقى	09
- كلمة رئيس الملتقى	11
◘ تطور طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرار الإداري للأستاذ محمد الصالح خراز	15
◘ الإطار العام للدعوى الإدارية الاستعجالية ومجالات تطبيقها للدكتور لخضر زرارة	39
◘ خصوصية الحماية الاستعجالية للحرية الأساسية في مواجهة دعوى الغصب وقف التنفيذ للأستاذة ليلى آيت أوبلي	53
◘ دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري للدكتورة صالحي الواسعة	77
◘ وقف تنفيذ القرارات الإدارية للأستاذ إسماعيل طواهري	95
◘ وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة التعدي للدكتور علي قصير والدكتورة فريدة مزياني	119
◘ النظام القانوني لدعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية حسب القانون 09/08 للأستاذ عمر بوعلالة	133
◘ شروط وإجراءات رفع دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية للأستاذ رؤوف بوسعدية والأستاذة منى غبولي	151

◘ الأحكام الإجرائية الخاصة بالدعوى الجبائية للدكتورة وفاء شيعاوي	173
◘ دعوى الغلق الإداري للأستاذ محمد حمداوي	197
◘ الضوابط القانونية لدعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية للأستاذ حسن بوخزنة	219
◘ شروط دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية للأستاذ محمد نعرورة و الأستاذ بدر شنوف	233
ـ التوصيات	251
ـ فهرس المحتويات	253



9 789931 979616